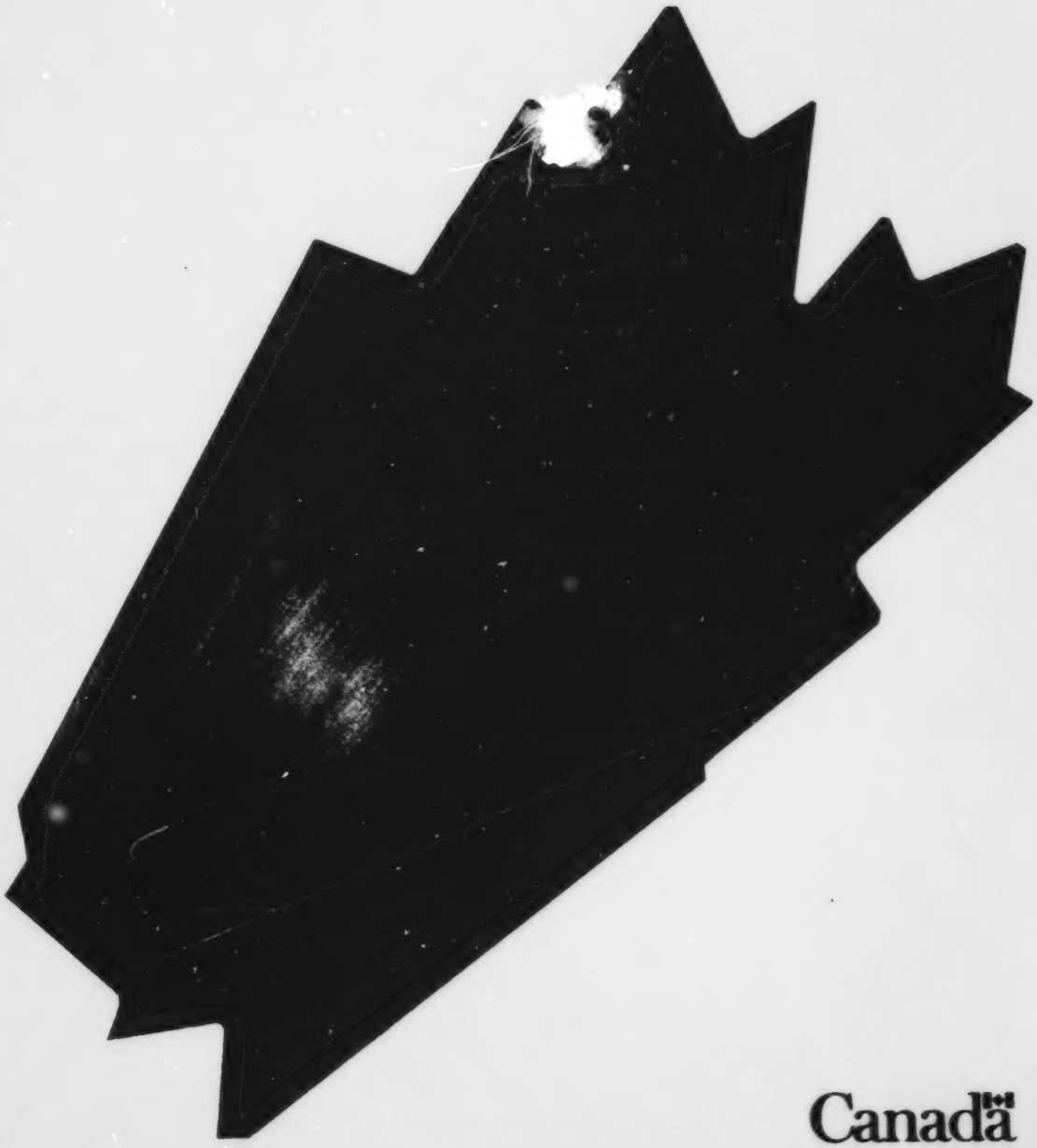
A New Direction for Canada

An Agenda for Economic Renewal



Canada

85-2970/

A New Direction for Canada

An Agenda for Economic Renewal

Presented by
The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

November 8, 1984

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Table of Contents

		Page
I.	Introduction	1
II.	The Economic and Fiscal Outlook	5
	A. The Economic Outlook	5
	B. The Fiscal Outlook	8
	C. Issues and Risks	12
III.	Obstacles to Growth	15
	A. Continuing Deficits as an Obstacle to Growth	15
	B. Obstacles to Growth in the Private Sector	21
IV.	A Strategy for Economic Renewal	23
	A. Promoting Growth in the Private Sector	23
	1. R&D, Innovation and Technology Diffusion	25
	2. Export Markets and Financing	27
	3. Private Sector Investment	35
	4. Labour Markets and Human Resources	44
	5. Adapting to Economic and Technological Change	49
	6. Growth and Competitiveness: The Regional Dimension	53
	7. Economic Regulation and Intervention	56
	8. Energy Policy	63
	9. Co-ordination with the Provinces	66
	B. Restoring Fiscal Flexibility	66
	1. Economic Development	68
	2. Social Programs	68
	3. Federal-Provincial Transfers	80
	4. Official Development Assistance	82
	5. National Defence	83
	C. Conclusions: Implementing the Strategy	83
V.	Consultations	87
VI.	Better Economic Performance: A Challenge for Canadians	91
	Annex	95

Introduction

Canadians are a strong and dynamic people. As a nation we are blessed with a great endowment of natural resources. We benefit from excellent economic infrastructure built over a long period of time. Our imagination and enterprise are boundless. We have great potential for growth.

Yet over the past decade our economic performance has fallen far short of that potential. In particular, over the last five years it has been poor not only in comparison to our potential but also in comparison to some other nations much less well endowed than we are.

On September 4, Canadians voted for change, and for a better future, because they knew that as a country we could do much more to create that future. In doing so, they have provided the opportunity to make a fresh start, to build new confidence and a new national consensus toward achieving the economic promise and potential of Canada.

They voted for a change in policies and a change in the approach of government to the making of those policies. That is our mandate and our challenge.

The mandate of September 4 reflects as well a sombre judgment about Canada's poor economic performance in the recent past. Canadians looked back on a decade of soaring government deficits and rising unemployment; of expansive, intrusive government and sluggish, uncertain economic growth. They saw an economic world that had changed and a country that had not kept pace with that change. They saw that their government and their economy had gone dangerously off course and off balance.

There is no single reason for our poor performance. Volatile international markets have created difficulties for us. But they have also created opportunities, opportunities we have been too slow to seize. While changing technology has led to the decline of some of our traditional industries, it has also created new challenges which we have been slow to meet. And while rapid growth in our labour force has kept unemployment unacceptably high, it has also provided the opportunity for strong, non-inflationary growth. We have failed to exploit that opportunity.

A major reason for our poor performance has been the failure of the Government of Canada to deal with the real problems. For too long the government has ignored the causes of problems and has dealt only with the symptoms. For too long it has allowed its fiscal situation to deteriorate and debt to increase. Through excessive

regulation and intervention, it has substituted the judgments of politicians and regulators for the judgments of those in the marketplace.

As a result, business – and especially small business – has been hamstrung by increasing regulation which has sapped it of the creative energy necessary to take risks, improve productivity and create permanent and satisfying jobs. The government has all too often hampered rather than helped change by protecting, at taxpayers' expense, those enterprises which have been too slow to increase productivity or unable to seize new market opportunities. Instead of providing a consistent legal and taxation framework that productive enterprise could rely on, government has made arbitrary changes, creating uncertainty and damaging confidence both at home and abroad.

Also as a result, individual workers have had insufficient opportunity to become more productive. They and their families have been unable to fulfill their hopes and aspirations. Government has all too often failed to provide the conditions to enable the young to begin productive working lives or to facilitate the movement of older workers to new jobs. The individual willing to search for new opportunities has had to do it at his or her own risk and expense, while those unwilling to change have often received considerable government support. This has drained the confidence and initiative of workers and their families.

In short, the inherent dynamism of Canadians and Canadian businesses has been eroded by economic policies which, though often well-intentioned, have been erratic, have discouraged productivity, and have often indemnified the less productive at the expense of those willing to take risks and innovate.

The government believes that Canadians have the desire to produce and to innovate, and the capability to generate much stronger growth than we have seen over the past decade. Our objective is to put in place a policy framework that will release the creative energies of Canadians to build a better future for themselves, that will give young people a chance to make a productive contribution, and that will open up new opportunities for older workers who have lost their jobs. We must put Canada back to work so that all Canadians, including pensioners, children, and adults unable to work, can have a better life. We are aiming for economic renewal – renewal that will enable Canadians to focus co-operatively and constructively on expanding the economic pie rather than on an increasingly divisive struggle for a share of a static or shrinking one.

This government will take the lead in this process of economic renewal. We have set ourselves four challenges.

First, we must put our own fiscal house in order so that we can limit, and ultimately reverse, the massive build-up in public debt and the damaging impact this has on confidence and growth.

Second, we must redefine the role of government so that it provides a better framework for growth and job creation and less of an obstacle to change and innovation.

Third, we must adopt policies that foster higher investment, greater innovation, increased international competitiveness and a positive climate for the birth and growth of new enterprise.

Finally, we must bring about these changes in a way that is fair, open, and consistent with the basic sense of compassion, tolerance and justice that is characteristic of Canadian society. We will not weaken the basic income support programs that have served Canadians well. Indeed, through stronger economic performance we will seek to provide even greater assistance to those Canadians who truly need it.

By rising to these four challenges, we believe that the process of economic renewal can be started.

But renewal will not come quickly or easily. There are no quick fixes for problems which have developed over a decade. Nor will renewal come without the co-operation of the federal government, provincial governments, business, workers and unions, and other Canadians. We will not only have to work hard, but we will have to work together in a truly national effort of economic reconstruction.

This will mean trying to replace the tension which has characterized federal-provincial relations in recent years with a more positive and productive climate. Only by working together more effectively can federal and provincial governments substantially improve prospects for economic growth in the coming years.

The purpose of this paper is to present the government's ideas on the paths which should be followed in this national effort. The following chapters set out an agenda for restructuring the federal government's economic policies. Chapter II describes the fiscal situation we now face and the economic environment likely to confront us through the remainder of the decade. Chapter III describes the obstacles we will have to overcome.

Our agenda for renewal is detailed in Chapter IV. A great many options are presented, and deliberately so. The government has devoted a great deal of time to studying the economic challenges, and we have a clear sense of the direction in which we wish to lead the country. However, we do not intend to act without seeking the opinions of all Canadians and taking them fully into account in our decisions. There are broad, pervasive problems to be resolved, and everyone must share in the effort. Our agenda is designed to stimulate discussion in the consultations over the coming months with provincial governments, labour, business and other members of the Canadian community. The process for these consultations is described in Chapter V. Chapter VI provides a summary of the challenges we all face to bring about a healthy, growing economy.

As we begin discussion on this agenda, Canadians should not lose sight of the broad national purpose to which we are pledged. We all come from different walks of life, different regions of the country, and we all have different backgrounds and interests. But our common bond is the desire we all share to see a strong and prosperous Canada. Achieving this will improve the lot of each and every one of us. We can achieve it if we work together to make it happen.

II. The Economic and Fiscal Outlook

A. The Economic Outlook

Current Economic Performance

Early in 1983 the Canadian economy began to emerge from its most severe postwar recession. From the pre-recession peak in mid-1981 to the trough of the recession in the fourth quarter of 1982, real output in Canada declined by 6.6 per cent, employment fell by almost 5 per cent with a loss of 560,000 jobs, and the unemployment rate rose to a peak of 12.8 per cent. Today, despite two years of recovery, the legacy of the worst recession since the 1930s remains. Employment has barely recovered to the pre-recession level, the unemployment rate is extremely high, and Canadian industry is still operating substantially below its potential.

Current data indicate the expansion is continuing, but at only a moderate pace. Equally important, the recovery so far has not been as broadly based or as balanced as had been anticipated, and the risks to sustaining it have increased appreciably over the course of this year. In particular, continuing high unemployment and high and volatile interest rates have weakened consumer and investor confidence. Sagging confidence is particularly evident in the interest-sensitive sectors of the Canadian economy: business investment has been sluggish as has spending on housing and major household items.

While this weakness in domestic expenditures has been partly offset by strong exports and an improving trade position, the net effect has been to tie our recovery more closely to the American expansion and thus to increase the risk of a downturn in Canada should U.S. economic growth falter.

A further disturbing feature of the current recovery is its uneven distribution. While the economies of several provinces have grown relatively quickly, activity remains depressed in other areas of the country. Similar disparities are all too common as well among the industrial sectors, with manufacturing experiencing a fairly robust recovery while many resource-based industries are still languishing in the aftermath of the recession.

In summary, although the Canadian economy has continued to grow in 1984, the uneven nature of this growth, the weak demand in several major sectors, and

continued high unemployment rates have resulted in a growing perception that the recovery has run out of steam. This perception has been reinforced by comparisons of Canada's economic performance in 1984 with the recent impressive growth of the U.S. economy.

The Outlook for Canada

The economic and fiscal outlook presented in this chapter portrays the likely path of the Canadian economy and federal fiscal situation over the decade based on two key assumptions:

- first, that there will be no major crisis in the world economy and that world and U.S. real interest rates will decline to more normal levels after 1985, and
- second, that there is no change in the Canadian expenditure, taxation and regulatory framework over the decade.

The assumed decline of U.S. interest rates after 1985 has been reflected in the projections for Canada set out in Table 1 below. If this were not to occur, the outlook would be considerably worse, as described later in this chapter.

Table 1

Economic Projection: Main Economic Indicators, 1984-1990

	1984	1985	Medium-term average: 1986-1990
	(percentage change unless otherwise specified)		
Real GNE	4.2	2.4	3.4
Employment	2.4	1.9	2.7
Unemployment rate (level)	11.4	10.9	8.9
Consumer price index	4.5	4.1	3.8
90-day commercial paper rate			
Nominal	11.6	10.6	6.5
Real*	7.1	6.5	2.7

*Conventionally measured real interest rates are defined as the nominal interest rate minus the rate of inflation. The rate of inflation, as measured by the consumer price index, was used to calculate the real rate of interest.

Growth in real output in 1984 is now expected to be about 4.2 per cent, down from the 4.9 per cent forecast in the February budget. Business non-residential investment is likely to remain weak because of high real interest rates, the need for

further improvement in corporate balance sheets and high levels of unused capacity. Residential investment is particularly sensitive to interest rates and is being hurt by the increases in mortgage rates during the first half of 1984. Government expenditure for goods and services will show only moderate real growth in 1984. Canada's merchandise trade surplus is now at or near record levels, and is expected to remain so over the near term, thereby stimulating employment and output growth directly in the export sector and indirectly throughout the economy.

In 1985, growth in real output in Canada is anticipated to slow to about a 2.4-per-cent pace, paralleling a forecast slowing of the U.S. economy to a similar rate. The slowdown is expected to come as both economies react negatively to current high levels of nominal and real rates of interest. High levels of unemployment are expected to dampen growth in personal income and trim consumption plans. Business and consumer confidence in Canada has been weak to date in the recovery, and in the absence of policy change is expected to remain tentative over the next year.

Employment growth is forecast to slow somewhat in 1984, averaging 1.9 per cent this year on a fourth quarter over fourth quarter basis, in contrast to the 3.5 per cent advance recorded during the first year of the recovery. The unemployment rate is forecast to average 11.4 per cent in 1984. Only modest improvement in reducing unemployment is expected in 1985, as the expected weaker growth in real output will dim the prospects for substantial employment gains.

The rate of inflation, as measured by the CPI, is expected to stay at current levels over the balance of 1984. Upward pressures from higher food prices, and higher import prices resulting from the depreciation of the exchange rate against the U.S. dollar are expected to be largely offset by weak commodity prices and softening cost pressures in labour markets. The rate of inflation should average 4.5 per cent in 1984. A somewhat lower rate of inflation, of just over 4 per cent, is expected in 1985.

The key factor shaping the medium-term projection is the assumed gradual decline in nominal and real rates of interest in the United States and Canada to more normal historical levels. Based on this assumption, real economic growth in Canada is projected to average just under 3.5 per cent per year over the 1986-1990 period. Investment spending in real terms should pick up over the 1986-1990 period, in response to the assumed lower levels of real interest rates in Canada. In addition, recent gains in terms of lower inflation and stronger competitiveness are projected to be consolidated and even furthered over the medium term.

This progress notwithstanding, the unemployment rate is expected to decline only gradually to just over 7 per cent in 1990, averaging about 9 per cent over the medium term. This would mean that it would take nine years to bring the unemployment rate down to where it was prior to the recession. Clearly this is not an acceptable economic outlook for Canadians.

B. The Fiscal Outlook

The federal government's budgetary outlook has worsened considerably in the months since the February 1984 budget. In that budget the former government presented a fiscal plan covering the period to 1987-88 which showed high, but gradually declining deficits and financial requirements. Since February, however, interest rates have climbed rather than fallen, as projected in the February budget, and the economic outlook has weakened. As a result, this government has inherited a federal budgetary situation that is far more serious than was indicated last February. The status quo deficit – that is, the deficit that does not incorporate the impact of any policy measures already taken or under consideration by the government – is now projected to be almost $35 billion this fiscal year. Next year, in the absence of policy change, the deficit would climb to more than $37 billion. And this increase would have been even greater if the previous government had not budgeted for a decline in support for direct job creation and training from $2.2 billion this year to only $1.2 billion next year.

Table 2 compares the current fiscal outlook with that presented in the February budget. At that time the deficit was projected to decline from a level of $29.6 billion in the current fiscal year to $26.2 billion by 1987-88, while financial requirements were projected to decrease from $25.6 billion to $18.7 billion over the same period. As a share of gross national product (GNP), the deficit was estimated to decline from 6.9 per cent to 4.7 per cent, and financial requirements were projected to decline from 5.9 to 3.4 per cent of GNP.

The second panel of Table 2 shows the updated projections for the deficit and financial requirements. Further details on these projections are provided in the Annex. These estimates are status quo figures. Both fiscal projections reflect the increase in the federal sales tax which took effect October 1, but the current projection also incorporates a number of accounting changes recommended by the Auditor General. These accounting changes have the effect of increasing the deficit by about $500-$600 million per year, as shown in Table 3. In other respects, the current fiscal projections have been prepared on the same basis as those in the February 1984 budget.

The government is seriously concerned about the deficit outlook, as all Canadians should be. The deficit and financial requirements are much higher than the February budget figures. The deficit is projected to be $34.5 billion in 1984-85 and to rise to over $37 billion next year. And a further warning light is flashing: the projections no longer indicate any tendency for the deficit to decline over time, even though interest rates are assumed to decline as in the February budget.

There are three main reasons for these large modifications to the deficit profile. Table 3 summarizes the main sources of the increased deficit and a more detailed explanation is given in the Annex.

Table 2

Projected Trends in the 'Status Quo' Budgetary Position: The Current Outlook Compared to that of the February 1984 Budget

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
1. **February Budget**							
Budgetary deficit							
– millions of dollars	29,600	27,950	27,100	26,150	–	–	–
– percentage of GNP	6.9	5.9	5.3	4.7	–	–	–
Financial requirements							
– millions of dollars	25,550	23,300	19,700	18,650	–	–	–
– percentage of GNP	5.9	5.0	3.8	3.4	–	–	–
2. **November outlook**							
Budgetary deficit							
– millions of dollars	34,500	37,100	34,300	35,100	36,400	37,700	37,300
– percentage of GNP	8.2	8.3	7.1	6.8	6.5	6.3	5.8
Financial requirements							
– millions of dollars	29,800	32,000	27,900	27,700	29,500	27,800	29,800
– percentage of GNP	7.1	7.1	5.8	5.3	5.3	4.6	4.6

Table 3

Factors Contributing to Changes in Deficit Projections Since the February Budget

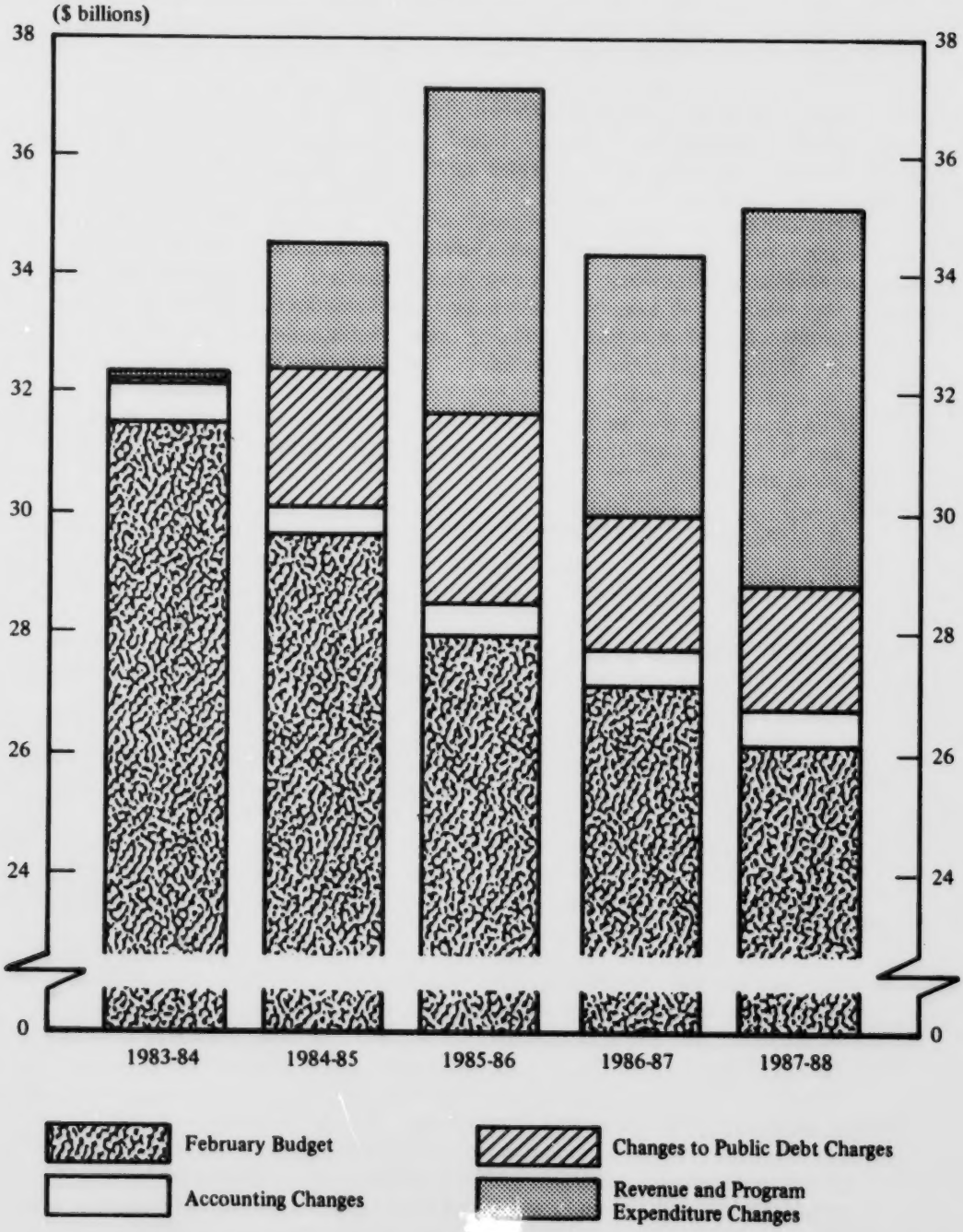
	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(impact on deficit in millions of dollars)			
Revenue declines	1,891	4,583	6,135	7,915
Public debt charges	2,310	3,145	2,285	2,090
Program expenditures	209	897	−1,800	−1,675
Accounting changes	490	545	580	620
Net change	4,900	9,150	7,200	8,950

First, the economic outlook is weaker in 1984 and 1985, as a result of higher interest rates than were expected last February. Growth is also projected to be somewhat lower from 1986 to 1988 than was foreseen in February. This weaker economic outlook has in turn resulted in slower growth in the main tax bases, and resulted in lower projected levels of budgetary revenues. In addition, revenue projections have been lowered to reflect lower estimates of income tax collections based on data which were unavailable when the February budget was prepared.

Second, the higher interest rates in the short term have also raised public debt charges directly as each one-percentage-point increase in the level of interest rates increases public debt charges immediately by close to $1 billion per year. Moreover, the higher level of net debt now projected for the end of the 1985-86 fiscal year results in higher public debt charges over the remainder of the decade. The changes since February illustrate graphically the treadmill the government is on. Higher interest rates mean lower growth, larger deficits, and more debt. And this larger debt means higher interest charges and larger deficits well into the future.

Third, as already noted, the acceptance by the government of several accounting changes recommended by the Auditor General will add about $500-$600 million per year to the budgetary deficit.

Chart 1
Comparison of the Deficit Projections in the November Status Quo With Those in the February 1984 Budget



Source: Department of Finance

C. Issues and Risks

The main uncertainty in Canada's economic outlook relates to interest rates and, more particularly, inflation-adjusted or "real" interest rates. The level of real interest rates plays an important role in investment and other expenditure decisions. Measured in the conventional way, real interest rates have now reached near-record levels in both the United States and Canada. If real rates do not decline, a long period of lacklustre performance can be expected; if they increase further, a recession cannot be ruled out.

High interest rates are a global problem affecting both developed and developing countries alike. In developed countries they are stifling economic growth and undermining confidence; in the less-developed countries they are a threat to the very fabric of the economy. There is no single cause and no simple cure to the problem of high interest rates. Rising rates of inflation, excessive government spending and policy uncertainty have all played a role. Neither is there any way for a country to insulate itself completely from international economic and financial developments. To an extent that would not have been believed 30 years ago, we have become trading nations linked by interrelated world markets for goods and capital.

At present, with inflation lower than it has been for a decade, a major reason for high interest rates in Canada and elsewhere is the pressure on international financial markets from high U.S. interest rates. These pressures in turn are related to the significant financing requirements associated with the large federal government deficits in the U.S., combined with a fairly restrictive U.S. monetary policy. The U.S. government's financial requirements have put great pressure on U.S. capital markets already stretched to accommodate the financing of the current investment and consumption boom. This has been a major source of upward pressure on interest rates through 1984. Another factor has an important bearing. If the U.S. stance of fiscal policy is not changed, the large deficits projected for the rest of the 1980s will tend to sustain the expectation that ultimately they will have to be financed by "printing money". This expectation has kept inflationary expectations high, despite continued declines in recorded inflation, and in turn has helped keep real interest rates at record high levels.

To protect growth and to create employment, therefore, it is essential that real interest rates fall to levels closer to those observed historically. This requires further U.S. deficit reduction measures and a complementary adjustment in monetary policy. The United States, however, is not alone in needing to put its fiscal affairs in order. Canada also has a serious debt problem that requires responsible fiscal action to restore a more appropriate balance between revenues and expenditures.

A failure to address the deficit and debt problems in the United States would make the possibility of more normal levels of nominal and real interest rates over the medium term much less likely. Failure to control our deficit when others are controlling theirs would undermine confidence in the Canadian economy. This

decline in confidence would put upward pressure on Canadian interest rates and thus jeopardize our ability to benefit fully from any decline in international interest rates.

In the event of substantially higher interest rates than those in this projection, the economic and fiscal outlook would be much worse. The precise nature of economic developments under a scenario in which real interest rates do not decline to more normal historical levels is difficult to predict, because sustained periods at current high real rates of interest are so far outside Canadian historical experience. If, for example, interest rates were to remain at about current levels through 1985 and then decline slightly to about 10 per cent over the medium term, conventional analysis would suggest that real growth in 1985 would likely be under 2 per cent and could average about 1 per cent per year less over the remainder of the decade than is currently projected. The unemployment rate would not likely drop below 10 per cent at any time. But such alternative scenarios do not adequately capture the potential strains on the international banking system of prolonged high real interest rates, the harmful effects on consumer and business confidence, and the enormous and potentially destabilizing burdens that would be placed on all borrowing sectors of our economy – young families, corporations, and governments. A severe recession would be a distinct possibility.

The changes in the projected outlook for the deficit since last February also drive home how sensitive the federal government's fiscal situation is to changes in economic circumstances, and in particular how exposed it is to higher interest rates. If interest rates were to remain above 10 per cent over the medium term and real economic growth were slower than projected as described above, then the deficit could easily rise to $45-$50 billion by fiscal year 1990-91. And this calculation does not take into account the very real possibility of a severe recession at some time during the second half of this decade if deficits, and hence interest rates, are not reduced to manageable dimensions. Clearly, with these risks, this government must take action to restore fiscal flexibility and by doing so help to create an environment that would allow interest rates to fall.

Summary

The economic outlook until the end of the decade is neither favourable nor certain. Despite the assumption that real interest rates decline sharply, real growth remains moderate and the unemployment rate declines only gradually and does not fall to near 7 per cent until 1990.

The fiscal situation is equally disturbing. There are two important dimensions to the problem. The mountain of debt is feeding on itself and the deficit shows no prospect of declining on its own in this decade even with moderate growth. The magnitude of the debt problem, if not managed prudently, will clearly have increasingly adverse impacts on investor confidence. This could deny Canada the investment, both foreign and domestic, it requires to generate growth and jobs.

Uncertainty over real interest rates, together with the prospect of continuing large deficits for at least another six years, puts a straitjacket on the use of fiscal policy in the traditional way to promote growth. In the first place, a very major injection of stimulus would be required to have any appreciable effect on growth and unemployment. However, because of the current large size of the government's deficit and debt, international investors would be even more likely to shy away after a policy shift toward stimulation, thus putting downward pressure on the exchange value of the Canadian dollar. This would create a "no-win" situation. A rapid and substantial depreciation of the Canadian dollar would put upward pressure on inflation and lead to further loss of confidence. An attempt to offset downward pressure would require higher interest rates. This in turn would depress interest-sensitive expenditures, thus blunting the impact of the fiscal stimulus.

The stark reality is that there is no easy way to "buy" growth. The government's current and prospective fiscal situations are a serious constraint on its ability to use the major levers of fiscal policy to stabilize the economy in traditional ways.

III. Obstacles to Growth

To achieve even the moderate growth that has been projected for the remainder of the 1980s, a decline in real interest rates is essential. If this does not happen, investment will be lower than projected and the underlying growth prospects and potential of the economy diminished.

Even with a decline in real interest rates and reasonable economic growth, the current outlook is for another six years of continuing large federal government deficits. This will mean a steadily growing mountain of debt. This in its simplest form is the fiscal dilemma that confronts us. Such a prospect poses a serious threat to economic growth. Without corrective fiscal action to reduce the projected pattern of large deficits, there can be no assurance that we will benefit from a decline in U.S. interest rates. We cannot sit back and expect that interest rates in Canada will decline simply because they may decline in the U.S. Interest rates in Canada will also be determined by our own actions, or lack of actions. If we fail to act, then we could very well do worse than has been projected. We would certainly not do better.

But corrective fiscal action is not enough. Achieving better growth will also require a revitalization of the private sector as the driving force behind growth and job creation. This will require that the government take steps to encourage risk-taking and entrepreneurship and to promote greater flexibility and adjustment in the economy.

A. Continuing Deficits as an Obstacle to Growth

The growing public debt has become a severe handicap to economic progress and the most serious obstacle to economic growth. The debt problem now facing the government is the unfortunate result of policies that have outlived their proper and responsible application. As a general principle, governments run deficits during recessions, which they recoup from increasing tax revenues during periods of economic expansion. Over the last decade, however, the federal government has run deficits not only in recession years, but in years of growth as well. Next year will mark the third year of recovery and the third year in which the deficit is continuing to rise.

Chart 2
Federal Net Public Debt as a Percentage of GNP
1974-75 – 1990-91

(Per Cent)

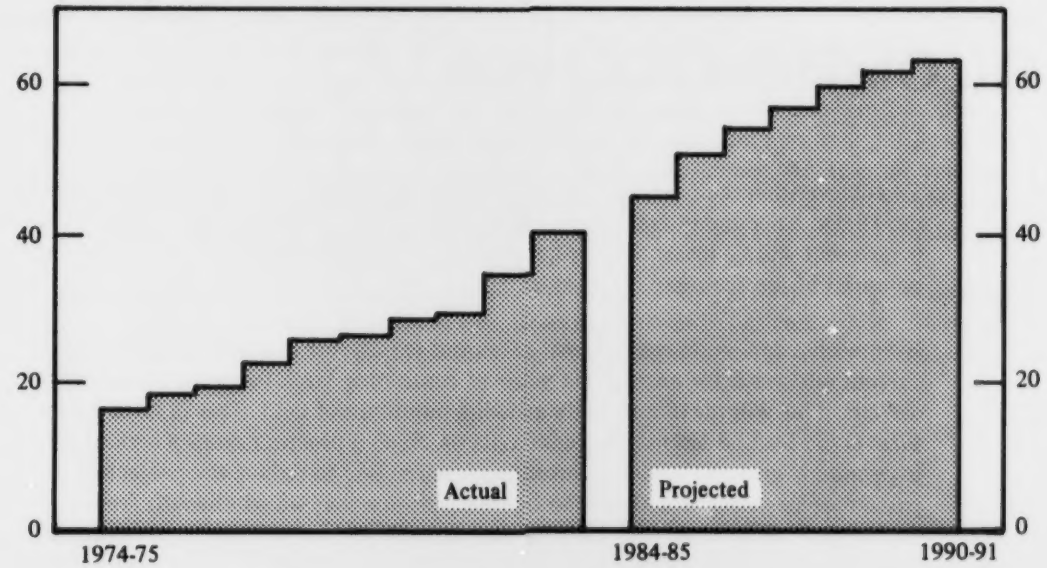
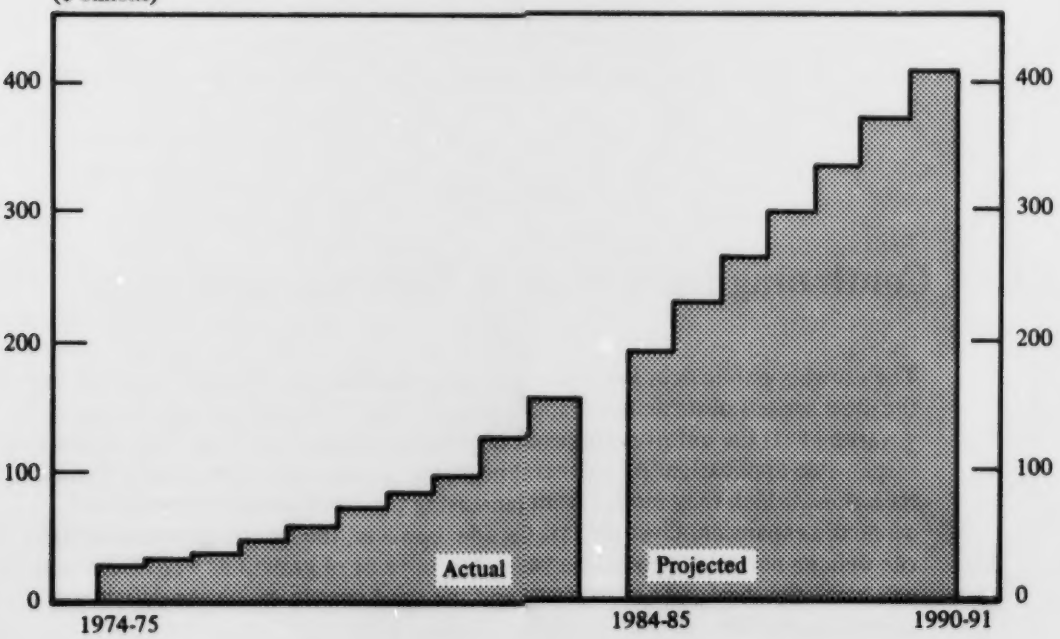


Chart 3
Federal Net Public Debt
1974-75 – 1990-91

($ billions)



Source: Department of Finance

The legacy of these deficits is evident in the situation that exists today. At the end of 1984-85, net public debt, the accumulation of past budgetary deficits, is likely to reach about $190 billion, eight times the $24 billion which existed at the end of 1974-75. This year more than one dollar out of every four dollars of tax revenues will go to pay the *net* interest on the national debt; in 1974-75, the amount was only one dollar out of every 20. If *gross* interest payments are used to make this calculation, the numbers are one dollar in three in 1984-85, compared with one dollar in nine in 1974-75.

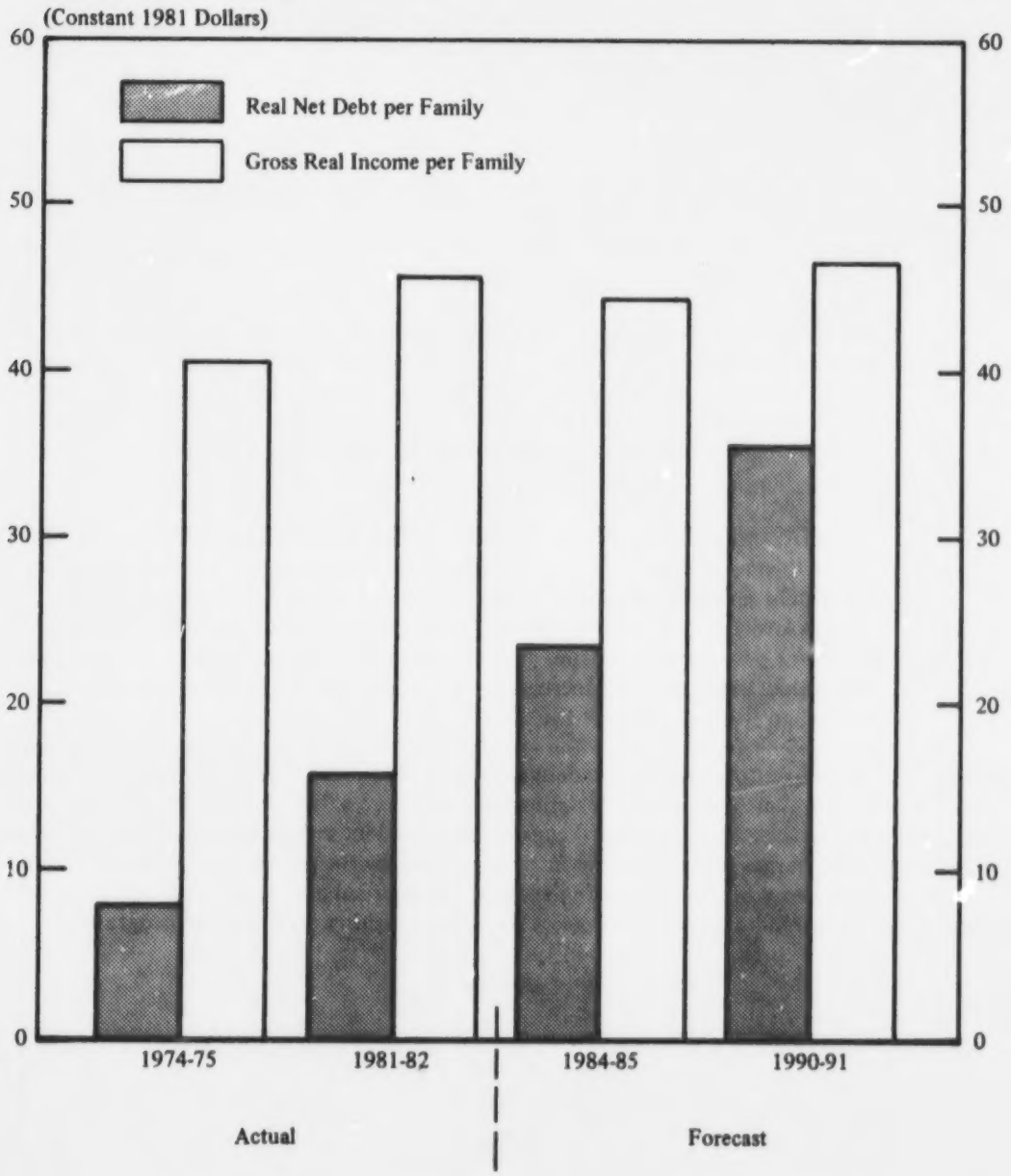
National debt is rising much faster than the economy is growing. What is particularly disturbing is that this trend has been so persistent. In relation to the size of the economy, net public debt will have increased from 16.6 per cent of GNP in 1974-75 to 45.2 per cent in 1984-85.

Increases in the level of debt and the debt-to-GNP ratio have been particularly dramatic in the past three years. The 1981-82 recession depressed tax revenues sharply and increased cyclically-sensitive expenditures such as unemployment insurance benefits. In addition, high interest rates and a rising burden of debt pushed up net public debt charges to the point where they now account for over half of this year's deficit.

Also disturbing is the fact that the pattern of deficits currently projected for the rest of this decade means continued growth in the public debt burden and steadily rising debt servicing costs. Net public debt would more than double from its present levels, rising to over $400 billion by the early 1990s. As a percentage of GNP, the debt would rise from 45.2 per cent to over 63 per cent by 1990-91. Net public debt charges would increase to the point where they would account for more than three-quarters of the deficit.

The impact of rising public debt charges on projected deficits is shown in Chart 5. In this chart the budgetary deficit is divided into a "net public debt charges" component and a "primary" component. Net debt service charges are gross public debt charges less investment income received by the government. The primary component of the deficit can generally be regarded as representing the influence of cyclical factors, as well as policy decisions affecting revenues and program expenditures.

Chart 4
Real Net Debt per Family and Real Income per Family



Source: Department of Finance

The deficit is projected to exceed $34 billion for each year until 1990-91, in spite of a declining primary deficit. The anticipated drop in the primary deficit reflects rising tax revenues, as the economy returns to more normal activity, and slower growth of program expenditures as inflation moderates.

However, the alarming fact is that the mountain of debt inherited as a result of the string of deficits over the past 10 years requires ever-increasing interest charges on the debt. And these rising debt service charges are the driving force behind the continued pattern of high deficits and rising levels of debt. This means that with each year, more and more government money must be diverted from productive uses just to pay interest charges. In 1967-68 public debt charges amounted to only about $690 million. They are now projected to rise from almost $17 billion in 1984-85 to almost $29 billion in 1990-91, this despite an assumed drop in interest rates in 1985 and 1986 and low interest rates thereafter. Obviously the situation would be considerably worse if interest rates were to remain high.

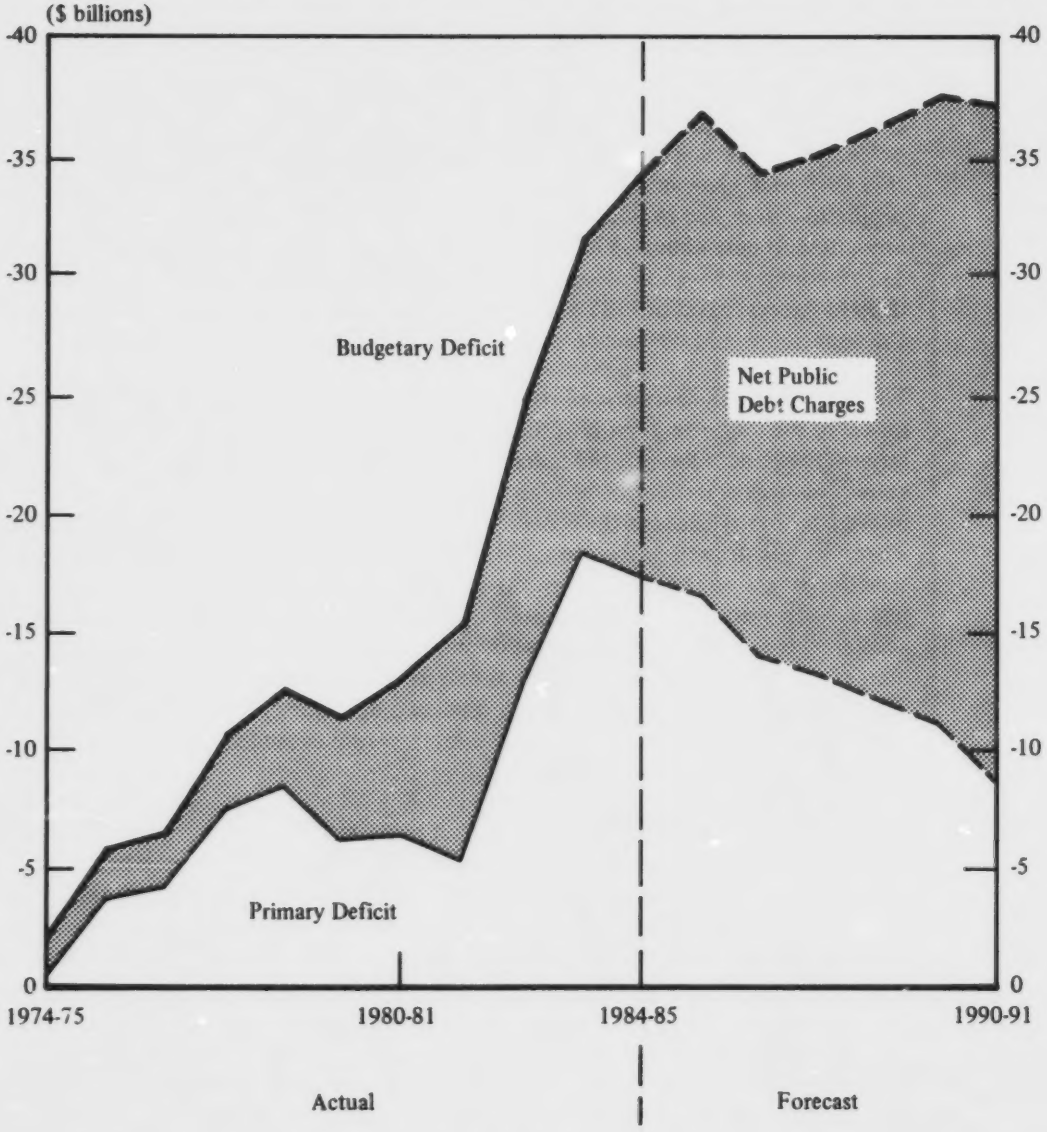
The mounting debt burden and rising debt service charges pose a serious potential threat to the long-run growth of the economy. The great danger now is that the large stock of debt has left the federal government's fiscal position extremely vulnerable to a continuation of high real interest rates. Because the real rate of interest currently exceeds the economy's real growth rate, we have reached a point where normal growth in the economy is not in itself enough to pay the rising debt service charges on the debt. Thus, the economy would have to run faster and faster just to keep even with the rising interest payments on the growing debt. It is an accelerating treadmill. The increase in public debt charges would lead to an increase in federal government debt and to an increase in the debt-to-GNP ratio. This relentless process of debt service costs and debt both growing faster than GNP would continue as long as the real interest rate exceeded the real growth rate of the economy.

There can be no guarantee that the interest rate decline which has been assumed will indeed occur. It may be that the second half of the 1980s, like the first half, will see high and volatile interest rates, and that pressures on the deficit and the size of the debt will intensify. Given this possibility, prudent economic and financial management demands government action now to stop the federal debt from growing faster than the economy. The need for such action is not a matter of ideology. It is an inescapable reality we have to deal with.

Continued high deficits and growing debt will increasingly undermine confidence, put upward pressure on interest rates and reduce prospects for growth. Moreover, they increasingly constrain the federal government's ability to discharge its responsibilities for overall economic management and effective economic leadership.

The continuation of this pattern of large federal deficits and debt accumulation would depress Canada's growth prospects in several ways. First, although the levels of Canadian interest rates are heavily influenced by U.S. interest rates, they are also affected by domestic developments. The persistence of large federal government borrowing requirements would almost certainly put upward pressure

Chart 5
The Primary Deficit and Net Public Debt Charges



Source: Department of Finance

on the effective yields of Canadian government securities and on a wide range of competing financial instruments. In addition, any widespread expectation within financial markets that the federal government might resort to "printing money" as a means of financing its deficits, would intensify this upward pressure on interest rates. As a result, some planned business investments would be shelved because financing would have become too expensive. As business investment is crowded out, the growth prospects for the economy are reduced.

Second, steadily mounting debt and debt service charges arising from continued large deficits, will result in increasing amounts of real income being transferred to the holders of government debt. These transfers will be larger the greater the increase in real interest rates required to induce investors to hold additional government debt. The income distribution will then increasingly be shifted in favour of holders of government debt, and against risk capital and labour. This process will punish work effort and risk-taking, and tend to reduce the volume of real capital formation.

Finally, it is increasingly evident that the federal government's deficits are eroding the confidence of investors, both foreign and domestic. The persistence of deficits is indicative of the previous government's inability to manage its financial affairs with prudence. If the projected pattern of deficits were allowed to materialize, confidence would be further depressed, producing adverse effects on investment, growth and jobs.

B. Obstacles to Growth in the Private Sector

It is important, both to attain our economic and social objectives and to assist in repairing our public finances, to achieve the highest sustained growth possible. Growth cannot itself resolve the structural imbalance between government expenditures and revenues. Indeed expenditures now exceed revenues by such a considerable amount that revenue would have to grow by two percentage points a year faster than expenditures simply to keep the deficit constant. Difficult policy decisions will obviously be required to restore fiscal flexibility. But at the same time, faster growth is critical to provide the flexibility to deal with the deficit problem in a measured, conscientious and fair manner.

We must, therefore, pursue all means at our disposal to promote balanced and sustainable economic growth. The growing public debt is by no means the only obstacle to growth in the private sector arising from public policy decisions. Many – perhaps most – government policies and programs have impacts, both intended and unintended, on private decisions and market outcomes. In general, these policies were originally intended to help achieve some specific national goal. All too frequently, this has required trade-offs in the form of reduced economic efficiency and competitiveness.

In many cases, the trade-offs have become far harsher than originally anticipated due to intensifying pressures arising in world markets. Essentially, many of these arrangements were made when governments were more able to insulate domestic sectors and regions from international competitive realities.

The resulting encumbrances on Canadian economic performance are widespread. In some sectors, government regulations are inhibiting needed adjustment to new competitive realities in the world marketplace. In other sectors, government subsidies have distorted market signals in a manner that encourages production for which there is no demand and discourages production that could be sold in Canada or abroad. In yet others, government services and activities, either directly or through Crown corporations, are needlessly supplanting private entrepreneurship.

Like the relentless progression of deficits, the intricate web of regulations, subsidies and other forms of intervention which has been built up over the years creates a major obstacle to growth – more diffuse, less easy to measure and quantify, but every bit as real. As the next chapter will explore more fully, these obstacles cut across the whole fabric of our national economic life.

IV A Strategy for Economic Renewal

Introduction

Building a lasting foundation for economic renewal will be a major challenge. All Canadians will be affected. Accordingly, their views on what should be done will be actively sought and listened to. This chapter sets out an agenda which will form the basis of this consultation. There are two parts to the chapter: promoting private sector growth, and restoring fiscal flexibility.

The agenda makes no claim to be exhaustive. The Ministerial Task Force on Program Review, led by the Deputy Prime Minister, is seeking ways to improve the delivery of government programs and eliminate duplication, and will initiate consultations in that connection. This will be an essential complement to the program for change envisaged in this chapter.

Moreover, many Canadians will undoubtedly identify other initiatives. The points of view expressed in the agenda make no pretense to be definitive – rather, they provide a framework for discussion among Canadians about our economic future.

A. Promoting Growth in the Private Sector

Promoting growth in the private sector is a fundamental requirement if we are to secure our objective of sustained growth and productive jobs. Decisive action to bring the public debt under control will make a major contribution to creating the necessary environment for private sector growth.

And yet, the deficit – serious as it is – is not the only difficulty. Deep-rooted problems in many federal policies and programs must be addressed if we are to achieve economic renewal.

Government has become too big. It intrudes too much into the marketplace and inhibits or distorts the entrepreneurial process. Some industries are over-regulated. Others are over-protected, not just from imports but also from domestic competition. Some programs designed to facilitate investment have the perverse effect of distorting investment decisions. Other programs carry on long after the need for them has passed, and are only a fiscal drain. In many cases, the federal

government has not done the job it should have, in support of private sector initiatives. In part its resources have been misdirected, adding to a deficit that constrains the government's flexibility. Thus, while some expenditure reductions have already been made, there are still many areas where government is obstructing growth, rather than promoting it.

This is a discouraging litany. Yet, at the same time, it is an opportunity – it offers Canadians a place to start to move away from a *status quo* that clearly is unacceptable. The goals are to reduce the deficit further, to remove other obstacles to private sector growth, and to foster positive growth in investment, R&D and exports, with a particular focus on small- and medium-sized business.

The following section reviews a broad spectrum of policy areas, identifying possible obstacles and corresponding opportunities for fostering private sector growth through appropriate changes.

The scope of the review which follows is wide. It includes the four pillars of private sector growth:

- R&D, Innovation and Technology Diffusion;
- Export Markets and Financing;
- Private Sector Investment; and
- Labour Markets and Human Resources.

It also examines the broad issues of economic strength and adjustment, at the national, regional, and individual levels:

- Adapting to Economic and Technological Change; and
- Growth and Competitiveness: The Regional Dimension.

It discusses, as well, the economic rules now in place, including government's direct role in the economy:

- Economic Regulation and Intervention.

Finally, it looks closely at a sector which is a case study of over-regulation and the potential for renewal:

- Energy Policy.

The dimensions of the challenge call for a nation-wide action program. We want to work closely with provincial governments. We see considerable harmony between our views and those of the premiers, as evidenced in the communiqué of their most recent conference. Some possibilities for co-operative action with the provinces are discussed in one of the sections that follows.

In a number of areas, this review can only touch upon complex issues that require a great deal of elaboration. In these cases, discussion papers will be released over the next few months to provide further indication of the directions suggested in this chapter and their implications for particular sectors.

1. R&D, Innovation and Technology Diffusion

The Challenge

As much as two-thirds of recent economic growth has been attributed to technological change and there is every reason to believe that its influence will grow.

If we are to be competitive, we must become effective in applying leading-edge technologies in producing goods and services. Economic success will stem not only from *producing* technology, but from *using* new technology in established industries, such as car-making, steel production, agriculture, mining and the forest industries.

About 90 per cent of technology used in Canada is imported. Technology adoption, diffusion and the continued free flow of technology across international borders are, therefore, crucial for Canadian industry. Nonetheless, domestically-performed R&D remains important in gaining and maintaining competitiveness in growth industries and in ensuring the speedy adoption of imported know-how.

Both the public and the private sector have important roles to play in increasing Canada's technological strength. The private sector's contribution in Canada compared to that in other nations is shown in Chart 6. While R&D activity in Canadian industry has increased in recent years, our commitment to innovation still trails that of our trading partners. We must do better. Government must play its part, by creating the climate and fostering the entrepreneurial spirit needed to realize increased innovation and to ensure its widespread application.

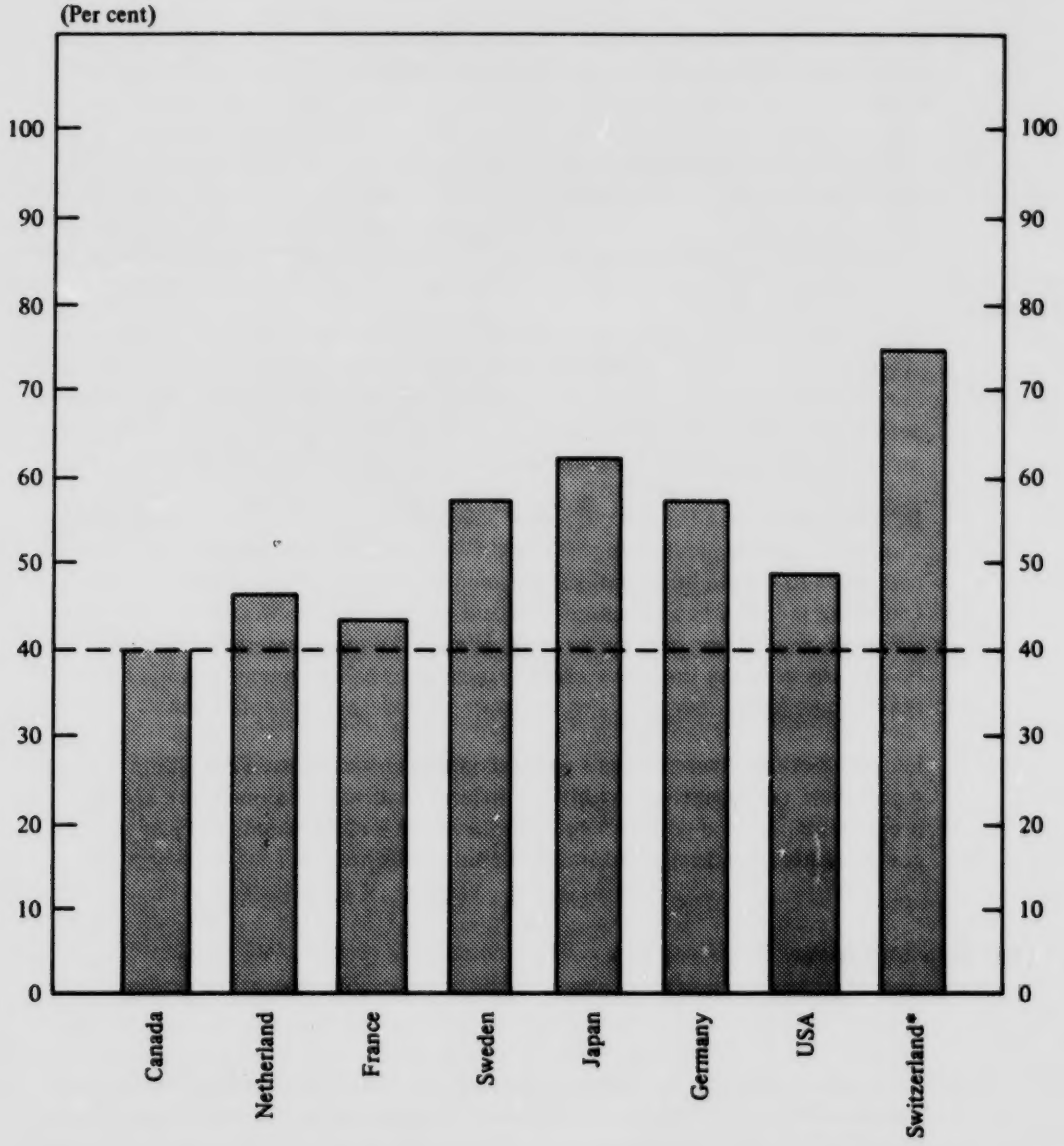
Federal financial commitments to R&D are extensive: some $2.6 billion this year. Apart from tax incentives, within the federal government alone there are 37 programs concerned with technology innovation and diffusion, and provincial governments provide significant additional assistance.

Directions for Change

Recent major studies by the Senate, the Science and Economic Councils and the Wright Task Force have recommended changes in the federal government's approach to encouraging technological advance. Such change must increase the market relevance of the federal contribution to technology funding. Only if new ideas can withstand the test of the international market will Canadians gain the maximum benefit from their technological skills.

We must establish the appropriate climate for increasing industrial R&D commitments by rationalizing the present tax and grant support system. We must examine the array of programs which has accumulated over the years without a comprehensive strategy. Canada already has some of the most generous incentives supporting R&D in the western world, yet our industrial R&D is forecast to

Chart 6
Proportion of Private Funding of R&D for Selected OECD Countries 1981



* Data for 1979

Source: O.E.C.D., *Science Resources Newsletter* No. 8, 1984

decline in real terms this year. Given our commitment to expenditure restraint, we must seek better use of existing industrial incentives as well as non-fiscal measures to improve the effectiveness and market relevance of Canadian R&D efforts. Simply spending more dollars may not be the answer; indeed, it could be counterproductive if poorly focussed.

Industry has strongly criticized the complexity and delays involved in federal direct grant programs supporting industrial R&D, preferring tax-based support. Discussions with the business community about mechanisms for delivering federal R&D support and the possible rationalization of current approaches will be intensified. Consultations are underway on the effectiveness of R&D tax incentives in the context of the Scientific Research Tax Credit moratorium. The issue of broadening the definition of R&D for tax purposes also must be urgently addressed.

There is little point in accelerating the development of new techniques in Canada and promoting the timely importation of foreign technologies if they do not quickly spread throughout the economy. Small business in particular often has difficulty remaining abreast of technological developments at home and abroad. Keeping public sector research activities in tune with small firm needs, and the broader issue of rapid technology diffusion in the small business sector, are important subjects for discussion. We must examine the role of government-financed technology centres, and the possibility of industry-wide private/public sector research efforts.

Large firms can also increase their technological and world-market orientation. Traditionally, the domestic market has served Canadian industry well, but the emerging world trade environment of declining tariff barriers and new competitors increases the challenge. One response has been to adopt a fuller range of corporate functions in Canada through world product mandates, both increasing new industrial R&D spending and leading to the quicker adoption of foreign know-how. The question that remains is: how can government foster adoption of these new approaches which are bound to increase all aspects of Canadian technological competence?

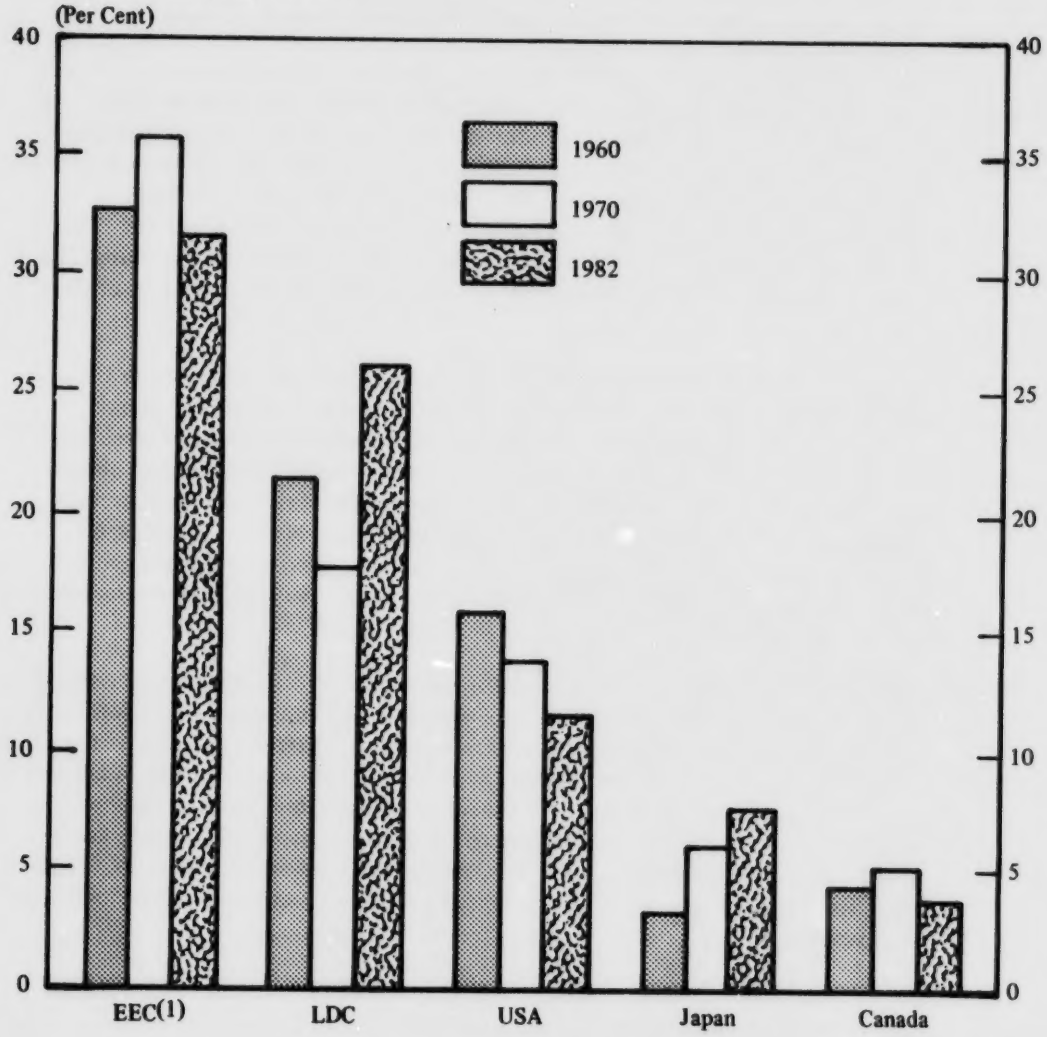
2. Export Markets and Financing

The Challenge

Trade is Canada's life-blood. Exports account for almost one-third of our national income. Some two million Canadians work in industries that directly or indirectly depend on exports.

It is a sobering thought that, while in 1968 Canada exported more than the Japanese, today Japan's share of world trade is twice ours. We have fallen from fourth to eighth place in the world.

Chart 7
Comparative Share of World Trade
(Based on Exports F.O.B.)



(1) Calculated on the basis of the EC of 10; note that this includes intratrade, which has averaged 50-52% of the total in recent years.

Source: U.N. Statistical Office.

Restoring Canada's stature as a first class world trader is fundamental for economic renewal. Developing an effective action plan for fostering private sector growth, with a special focus on export growth, requires a hard look at all federal programs and policies.

Effective Trade Promotion

The challenge is to determine how best to assist industry – particularly small- and medium-sized firms – to gain and secure access to markets.

Many Canadian firms can compete successfully. They can respond quickly to changing demand. It is also true, however, that many firms, especially smaller companies, often lack good information on export opportunities, conditions in foreign markets and the requirements for selling abroad. Because informed management is often their scarcest resource, the complex and time-consuming process of assessing information is crucial to their trade performance.

The range of export promotion services provided by the federal government is extensive. These include advice to business by industry specialists within government, computerized systems providing information on export market opportunities, sponsorship of trade fairs and missions, and direct financial support for companies seeking export markets. In addition, provincial governments have become increasingly active in support of development of new markets. In today's competitive world, we must examine whether the quantity and the composition of the government export support system are consistent with the dimensions of the challenge.

Directions for Change

Answers to the following questions will help the government make its export assistance more relevant to the needs of business, particularly small- and medium-sized businesses.

Can dissemination of information about export assistance programs, as well as access to such information, be improved?

Are there ways in which trade commissioners can be made even more business-oriented and goal-sensitive in markets where they are serving? Should their role be extended to seek out new technologies and encourage prospective investors to come to Canada?

Is the distribution of trade development services abroad biased in favour of historical trade patterns (e.g. Europe) at the expense of markets that may have stronger prospects (e.g. Pacific Rim countries)?

Is the sectoral/product expertise in government unduly weighted in favour of traditional sectors, competing in a low-growth market, rather than high-growth sectors such as services and innovative products?

Should there be a more active role for the private sector, including industry associations and Chambers of Commerce, in penetrating foreign markets?

To what extent has more decentralized delivery of export assistance programs made them more accessible, especially for small businesses? Is further decentralization warranted? Is the current government infrastructure successful in making market opportunities known to Canadian companies?

Do federal and provincial export promotion efforts overlap? Can co-ordination be improved?

Export Financing

Canada is not alone in seeking to expand its share of world markets. Many countries are aggressive marketers, and their firms make full use of export financing mechanisms. The challenge for Canada is to ensure that our exporters continue to have available competitive insurance, guarantee and financing facilities, with due regard to the associated economic and financial costs. Also at issue is whether or not the government should make room for the private sector to provide competitive export financing services.

The Export Development Corporation and the Canadian Wheat Board are the main government instruments used to finance exports. Over the years, however, governments have established Crown corporations and given them an export-facilitation role for selected sectors, particularly in agriculture and fisheries. These have not always been effective. The government has decided to wind down Canagrex and scale back the operations of the Canadian Commercial Corporation. It is timely to consider the ongoing role and mandate of Canada's export financing organizations.

Export Development Corporation (EDC)

The EDC's normal terms for export financing are in line with international understandings on minimum interest rates and maximum maturities for export financing. Its exposure fees appear to be in line with guarantee fees and insurance premiums charged by the competition. In addition, the EDC may offer mixed credit financing to exporters to match foreign concessional financing offers.

Concern has been expressed that small business is not using EDC financing extensively. There is a question whether private Canadian financial institutions could play a larger role in medium and long-term export financing. There are questions also about whether the EDC's creditworthiness requirements are too severe. These various concerns need to be discussed.

Canadian Wheat Board

About 12 per cent of total wheat sales last year were on credit terms, most on the maximum repayment terms of three years. Credit grain sales by the Board involve

the government assuming significant contingent liabilities – at present about $3.0 billion.

In recent years some of Canada's grain customers have suffered a serious deterioration in their economic and financial situation, leading to an increased risk of non-payment or serious delays in payment for grain sold on credit. Six of the ten countries which have purchased grain on credit from the Wheat Board have already rescheduled portions of their debt, affecting more than 75 per cent of the Board's 1984 receivables. Credit extended originally for three years is now often being repaid over eight to 10 years.

One important issue, then, is how we should balance the desirability of more aggressive export promotion against the dangers of over-extending in high-risk markets.

Canadian Commercial Corporation (CCC)

The CCC is a Crown corporation whose main activity historically has involved defence products sold to the United States under the Canada/U.S. defence production-sharing agreement. In 1976, the CCC took on the new role of prime contractor in capital projects, and reorganized into a corporate form with a full-time president and corporate head office. In its new role, the CCC has had little success to date.

Other Crown corporations which have an export-facilitation role include the Canadian Dairy Commission, the Canadian Salt Fish Corporation, and the Canadian Freshwater Fish Corporation.

Directions for Change

Can the existing export financing system be made more effective and more competitive in matching the facilities available in other countries? Should government create more room for Canadian banks, trading companies and other private sector interests to provide export financing and facilitation services? Are there gaps in the product or service coverage of the export financing institutions, particularly from the perspective of small and medium-sized firms?

Can **Export Development Corporation** procedures be streamlined, to be more responsive to private sector needs? Can Canadian private financial institutions perform some of the services now offered by the EDC, and would this increase Canadian exports? Can the EDC improve the marketing of its services to better meet the needs of smaller companies?

Given the financial risks now assumed by the **Canadian Wheat Board** as a result of the recent economic and financial difficulties faced by its major customers, should changes be introduced to safeguard the integrity of the credit grain sales program by, for example, charging a fee for government guarantees?

Will a reduction of the mandate of the **Canadian Commercial Corporation** to that required under the Canada-U.S. defence production-sharing agreement spur the development of private sector trading companies?

Is it clear that a need exists for **other specialized services** promoting the export of selected agricultural and fish products? Could this role be assumed by the private sector or by other established government programs?

Should there be a greater linkage between **trade and aid**? Some 10 per cent of Canada's current exports are to the developing world. Our exporters are being placed at a disadvantage through the increasing use by other exporting countries of aid funds to subsidize export financing. Canada has worked to reach international agreements which would bring such practices under greater discipline. But problems remain and, until they are resolved, Canadian exporters must be backed by competitive financing.

Can Canada's aid budget, while maintaining its goals of promoting economic development in third world nations, play a more effective role in promoting Canadian exports in developing countries? Should a portion of aid resources be used to support the export of goods and services, on concessional terms, of competitive Canadian firms involved in developmentally-sound projects in the third world? If such an aid/trade mechanism were implemented, what should be the future role of EDC's existing mixed credit program?

Increased and Secured Access to Markets

The Challenge

Canada is the only major industrial country without unimpeded access to a market large enough to permit substantial economies of scale. If we are to foster growth through trade, we must obtain more secure and improved access to foreign markets on the broadest possible basis. This would require, of course, that Canada would also have to move to increase access to its domestic market.

There is an emerging international consensus, led by the United States, in favour of a new round of multilateral trade negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). These negotiations will provide an opportunity to reduce barriers to trade, to tighten discipline on the use of non-tariff measures, to facilitate the adjustment of industries which are internationally threatened, and to secure increased commitments to multilateral trading obligations from newly industrialized and developing countries.

There are also opportunities to pursue trade liberalization on a bilateral basis with the United States which, as Chart 8 shows, is an increasingly dominant market for Canada's exports. There are, and will remain, differences between the Canadian and United States' economies. But the benefits of proximity to that marketplace are enormous. The question is how best to capitalize on this advantage, while managing the adjustment that freer trade would entail. Although, by 1987,

approximately 80 per cent of Canadian exports to the U.S. will be duty-free, there remain significant tariff barriers and an array of non-tariff measures which substantially impede bilateral trade. Examples are the Buy America provisions of the federal and state governments which significantly impede our access, and special sectoral "safeguard" protective measures. The United States can point to several analogous provisions in Canada. Canada and the U.S. have been considering whether there are sectors where new bilateral arrangements could be negotiated. This initiative has generated public interest in exploring broadly-based bilateral arrangements with the U.S.

Directions for Change

The government will examine, as a matter of priority, and in close consultation with the provinces and the private sector, all avenues to secure and enhance market access. This will include a careful analysis of options for bilateral trade liberalization with the United States in the light of various private sector proposals, as well as preparations for and opportunities provided by multilateral trade negotiations.

This examination will address a number of questions, including:

What are the advantages and adjustment implications of the reduction of tariff and non-tariff barriers to trade for the Canadian economy generally and for specific sectors, firms and employment?

What would be the effects on investment and access to technology for Canada in a more open trading environment?

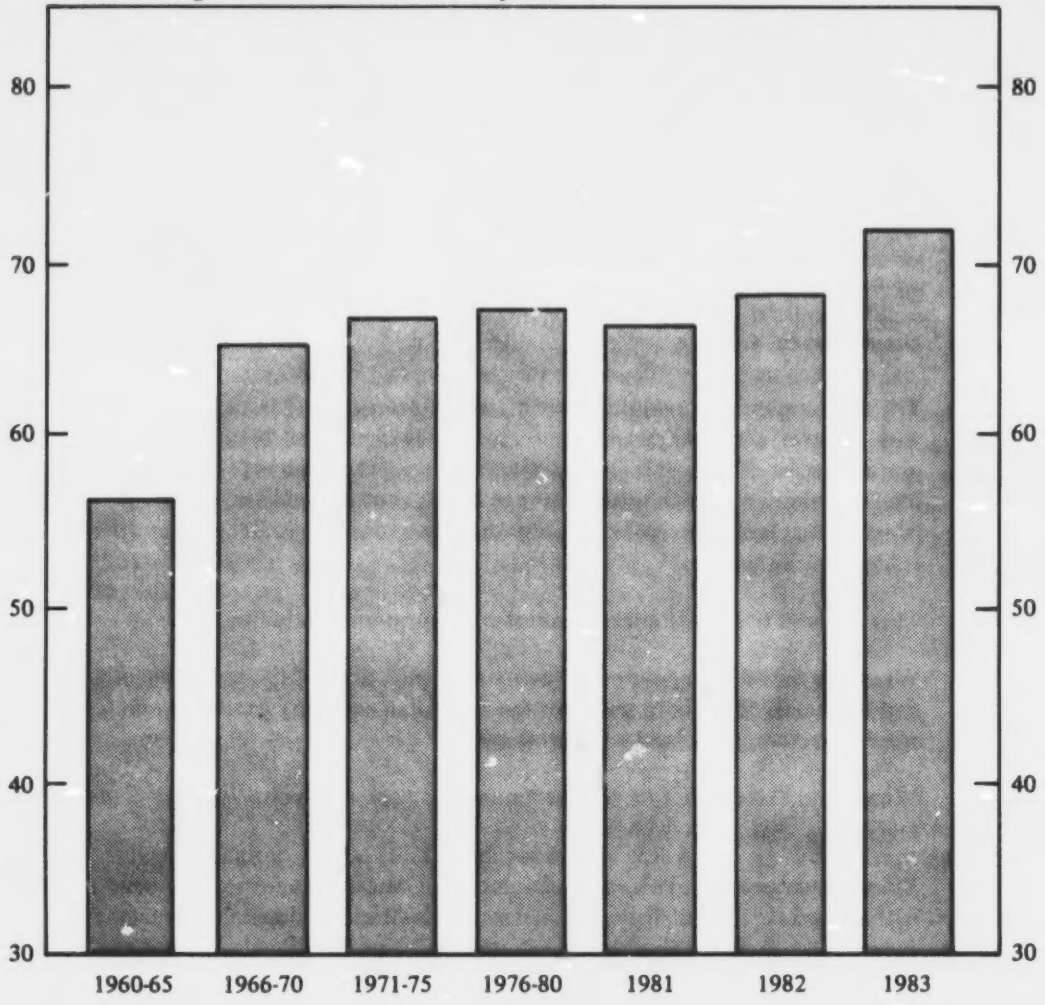
What constraints would freer trade place on Canada's domestic economic policies with regard to, for example, regional and industrial development programs?

Are there new institutional approaches which might assist in the management of the Canada-U.S. trade and economic relationship?

Are there complementary or alternative approaches to sectoral trade liberalization which should be considered? For example, should we focus on liberalization of particular functions, such as government procurement?

How would Canadian firms and regions adjust to the changed trade flows in a Canada/U.S. free trade arrangement? Are there special considerations relating to certain sectors and to small and medium-sized firms? What transitional measures would be necessary?

Chart 8
Canadian Merchandise Exports to the U.S.
as a Percentage of Total Merchandise Exports



Source: Statistics Canada

3. Private Sector Investment

The Challenge

In Canada, real investment has recovered much more slowly than in the U.S. Investment in Canada, as shown in Chart 9, peaked in the 1980-81 period, but suffered a steep decline through the recession, with little recovery through mid-1984. By contrast, U.S. investment was weaker than Canada's in 1980 and 1981 but increased sharply in 1983, and has remained strong since.

To compete, Canadian industry must invest. It must maintain existing plant and equipment in good operating form; it must adopt new, state-of-the-art technology; it must expand capacity to meet new markets; and it must enter new, high-growth lines of business. Job opportunity and income growth for Canadians depend on a healthy level of business investment. Yet investment is faltering, at a time when the level of domestic savings is high. The past few years have witnessed large scale capital investment by Canadians in the United States; we cannot take for granted our attractiveness as a place to invest. Restoring investment growth, particularly among small and medium-sized business, is a critical component of the overall strategy for economic renewal.

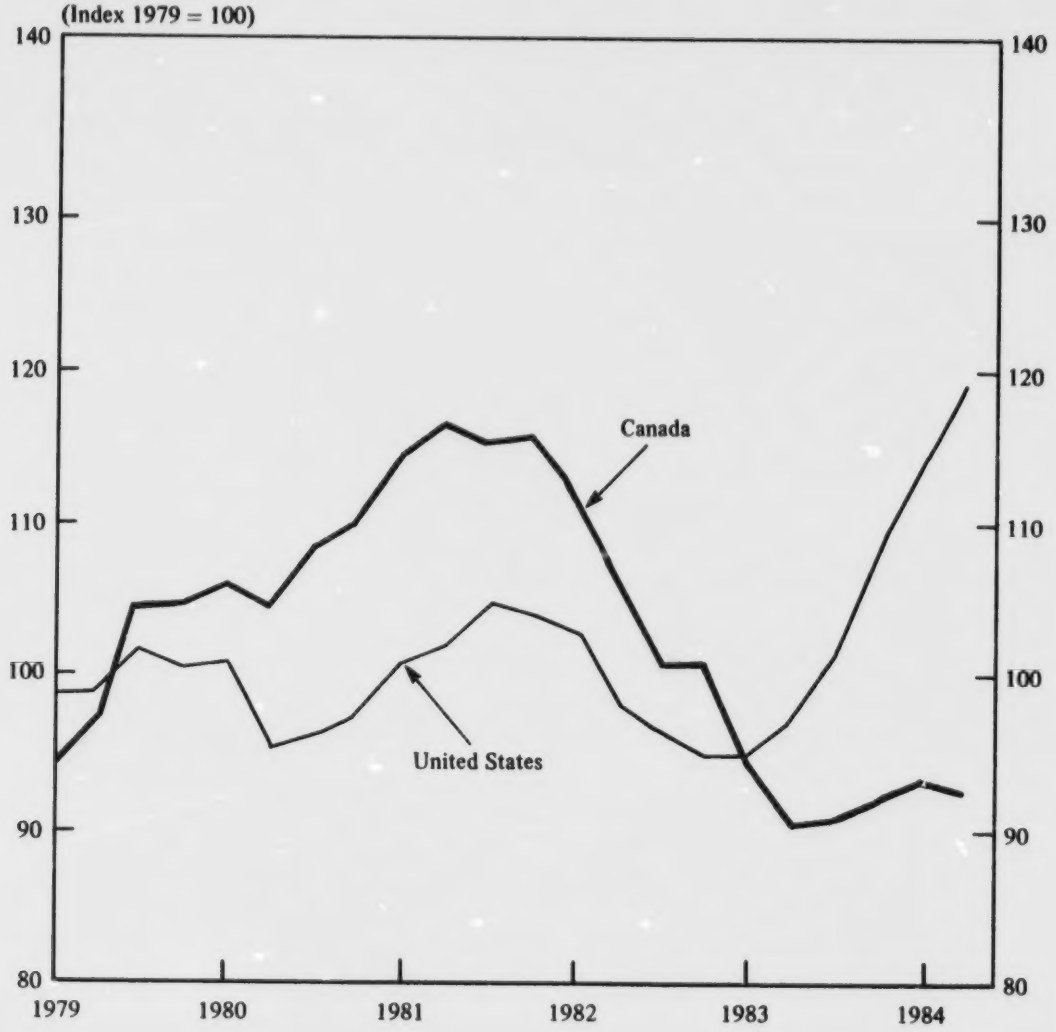
There are numerous causes of Canada's slow investment recovery. Some are a function of weak domestic demand. Others emanate from the world marketplace. For example, Canadian industry still has significant excess capacity. Demand has not yet recovered for some commodities, and competition from developing countries in Canada's traditional resource exports and in semi-manufactured products limits opportunities for profitable investment in some sectors.

It has been suggested that our relatively slow investment recovery is the result of Canadian companies, particularly Canadian-controlled firms, having a weaker equity base than their American counterparts. This situation, which existed throughout the 1970s, contributed to the high number of business failures in Canada during the recession. As a result, many companies are now giving priority to cash flow and external equity to reduce their level of bank loans; a net reduction of some $7.6 billion was achieved in 1983 alone.

Lack of business confidence is one of the most significant obstacles to investment and growth in Canada. Frequent and arbitrary shifts in the direction of government policy and concern about the federal deficit are frequently cited as causes of weak confidence. This, in turn, is reflected in the high threshold rates of return which company executives are seeking in investment proposals. Improved confidence will be reflected in a lowering of these thresholds and, therefore, increased investment.

As the provincial premiers stated at their annual conference, "economic adjustments will have to be made if investor confidence is to be rebuilt and Canada's competitiveness restored." The government must create a more positive

Chart 9
Real Business Investment
Canada/USA



Note: Investment for both countries is set at a level of 100 in 1979 to be able to compare their progress since then. Actual Real Investment in 1979 was $170 billion for the U.S. and $20 billion for Canada.

Source: Based on National Accounts Data; total for all corporations for both Canada and the U.S.

and stable environment, as a prime ingredient in spurring growth. It must consider issues such as the financial health of the private sector companies, to see whether the condition of their balance sheets is inhibiting economic growth.

Government should also examine carefully its policies and programs, to see whether they cause companies to take decisions which, when evaluated from a purely business-oriented perspective, would be rejected. Moreover, it should be recognized that the benefits from less government intervention of this kind include reduced expenditures and a lower deficit.

Indeed, the most important act of the federal government in this area will be to implement a plan for reducing the deficit. This is important not only because of the impact of government deficits on real interest rates, a key factor in investment decisions, but also because the deficit is a symptom of a deeper problem of economic management. Resolute action, now, would do much to restore business confidence, with a consequent boost to the economy.

The government can also foster a more co-operative relationship with other levels of government to ensure a concerted stimulus to economic renewal, and with foreign governments whose role in Canada's economic prospects will be crucial.

Finally, the government can ensure that its policies affecting the financial sector, its incentives, and its stance towards foreign investment reflect the national desire for growth.

These areas for action are discussed below. The government will ensure that thorough consultations precede any major changes in policies affecting the business climate.

Directions for Change

Regulation of Financial Institutions

Regulatory change in the financial services sector has become a prominent issue. In financial capitals around the world, new technology and increased competition have led to a proliferation of innovative financial products and the development of more varied roles for traditional institutions. In their efforts to stay competitive in international markets, various sectors of the financial industry have entered into activities which have had the effect of blurring the distinctions among them.

Many of these changes have both benefitted the Canadian public and increased the efficiency of the Canadian capital market by providing more sensitivity and flexibility. However, the current regulatory framework has not come to grips with the evolving needs of the financial community or the public. The government intends to respond by working with the provinces, the public and the financial community to ensure that legislation reflects the reality of a rapidly changing financial sector. Among the objectives must be the efficient delivery of financial services, while maintaining adequate protection for investors and savers, and intergovernmental harmonization of the regulatory framework. An additional

priority will be an examination of the current system of deposit insurance to ensure that it more adequately responds to the needs of the financial community and the public.

Regulations restricting the investment behaviour of pension funds have become a special focus of attention. Over the past decade, increasing amounts of funds have been diverted to pension funds until, at the end of 1982, their total assets reached $173 billion, of which $81 billion were in trusteed plans. This process is expected to continue.

The current restrictions on the investment of trusteed pension funds may be preventing these funds from attaining the best possible return, at prudent levels of risk. They may also be inhibiting pension fund investment in Canadian business in general, and the small business sector in particular. But problems may not lie entirely in the regulatory framework. It is important to examine whether growth opportunities for small business are being constrained because of attitudinal or structural rigidities affecting pension fund investments.

The prospects for economic renewal would be enhanced by greater competition among the financial institutions and, in general, less regulatory interference in the flow of capital. Consultations with the financial community, the provinces, and the business sector in general should focus on how the traditional thinking about financial institutions and their regulation should be altered to help improve the economy. A major question to be addressed is: how far should financial regulation move from the present approach, which emphasizes specialization in services by different types of financial institutions, toward more of a "supermarket" approach in which each institution could offer as broad a range of services as it felt was commercially justified?

Another key question involves the kind of regulation which should be imposed on the activities of financial institutions, and in particular on their ability to invest directly in Canadian businesses. For example, do the restrictions on pension funds and life insurance companies, governing which firms and which type of securities they may invest in, appropriately balance the current financial needs of the economy, and the need to protect savers?

Investment and Government Financial Support

There are now more than 20 federal expenditure programs that provide financial assistance in one form or another to business. These programs range from broad, general support for expansion, modernization, and market development, to specific sector-oriented grants such as those under the Canadian Industrial Renewal Board. Of the more general programs, the largest is the industrial and regional development program (IRDP) administered by the Department of Regional Industrial Expansion.

Are these programs, individually and in the aggregate, the best way to spur the private sector investment Canada needs? Some grant programs have been

criticized by business for slowness, red tape, unfairness, and excessive bureaucratic discretion. Moreover, from the perspective of fostering growth in the private sector, do they really encourage the efficient allocation of Canada's scarce resources?

The general tax system, too, incorporates many features which support investment and business growth. These include the investment tax credit and the accelerated capital cost allowance, as well as the lower corporate tax rates for manufacturing and processing and small business. According to the latest available data (1980), the effect of the tax incentives has been to reduce the average federal corporate income tax rate from 36 per cent of financial statement profits to 15 per cent. Tax changes since 1980 have ensured that this situation continues today. The rates for small businesses are even lower.

The government will seek views on whether direct financial support to business is still warranted and, if so, at what level and in what form. Are the current programs too narrowly focused? Do they arbitrarily exclude activities that could contribute to growth? Could the government reduce its financial requirements by reducing some direct grants, as has been suggested recently by some business organizations? While governments need to establish a positive and stable climate for investment, surely government programs and tax provisions should not override the economic basis for business decisions. Should governments instead emphasize service-oriented support, wherein resources are directed toward such programs as the provision of information to assist business decision-making?

Another issue is the extent to which the tax system can be used in place of investment incentive grants. Tax incentives and direct government programs have very different structures, administration, and effects on industry, and consequently there are real differences in the types of benefits that can be delivered by each mechanism. Grant programs tend to target relatively large subsidies (in terms of percentage of total costs) to projects after review on a case-by-case basis. The tax system is a good mechanism to deliver broad-based reductions in rates, or broad-based tax credits.

The tax system is demand-driven, with all qualifying activities benefitting from its provisions. It is, thus, difficult to subject tax incentives to pre-specified cost limits, as can be applied to grant programs. Because the tax system is based on self-assessment, the law and regulations must define as completely as possible who and what qualifies for particular measures.

We must discuss the scope for substituting tax incentives for direct government programs, given the basic differences between the mechanisms. In doing so, we must bear in mind that using the tax system to deliver more incentives would increase its complexity.

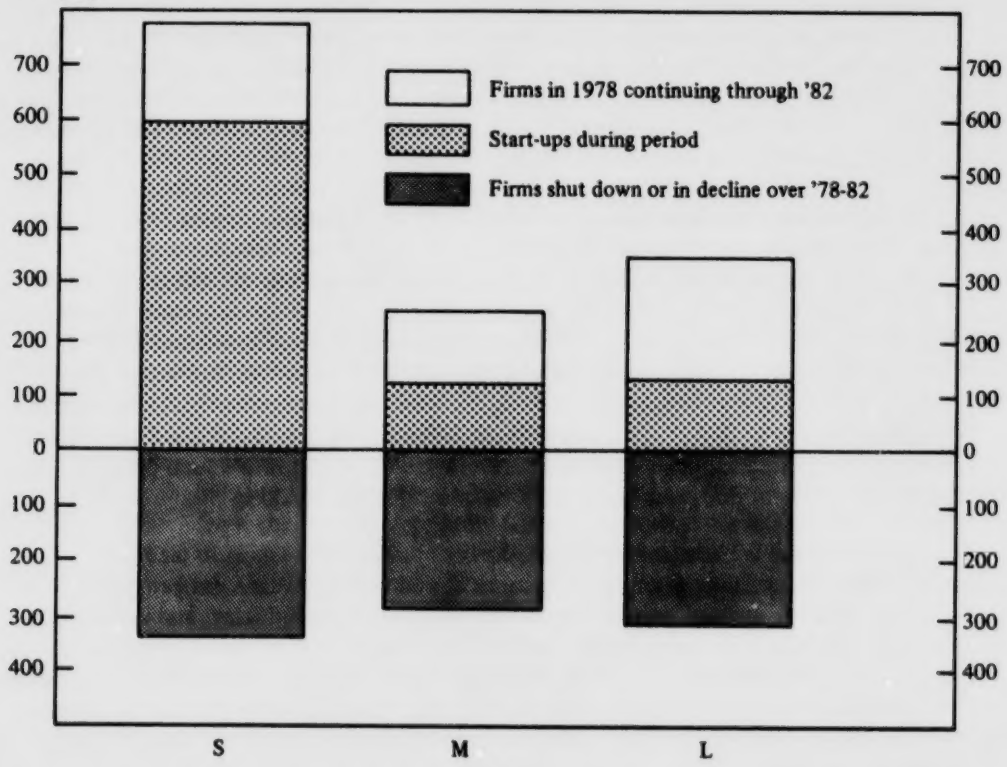
In the past, tax incentives have normally been available only to firms in a taxable position. Grants, on the other hand, can be used by all firms regardless of their tax status. Recent tax changes have, in certain cases, allowed firms in a non-taxable position to obtain more immediate use of tax benefits.

Chart 10
Change in Private Sector Full Year Employment (FYE)
By Firm Size at Start of Period
1978 – 1982

Gross Employment Change

(Thousands)

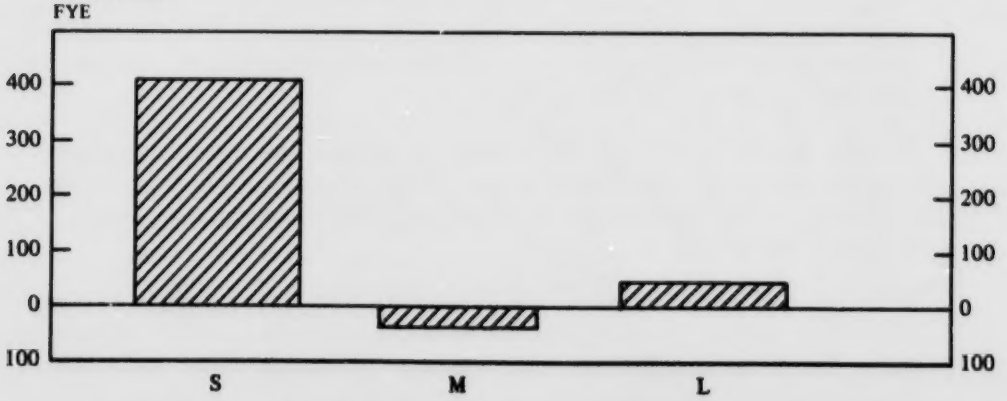
FYE



Net Employment Change

(Thousands)

FYE



S = Small firms, less than 20 employees
M = 20 to 100 employees
L = More than 100 employees

Source: Statistics Canada

Increasing the ability to transfer tax deductions and credits within corporate groups deserves serious consideration and could reduce the complexity of business operations. Transfers from companies to outside investors pose difficult questions. They have the potential to be either a means for firms to obtain needed financing to ensure that investment projects go ahead, or they can be simply a sale of tax credits or deductions that is costly to the treasury and which undermines the integrity of the tax system. These considerations prompted the moratorium on "quick flips" under the Scientific Research Tax Credit and the decision to cease advance rulings on limited partnerships and joint-venture financing. The whole area warrants a thorough review.

As for the total level of incentives, governments must consider the degree to which tax incentives and grants overlap, resulting in unduly generous government support. Should not tax and grant policies be reviewed to ensure that the combined level of incentives is not so high that it negates market signals? If so, could a reduction in the level of certain incentives contribute not only to enhancing the efficient allocation of resources but also to reducing the federal deficit?

Tax Simplification

The tax system is overly complex. It imposes on taxpayers and their advisors an unnecessary cost in time and money just to understand and comply with the law. And the more complicated the tax system is, the less effective will be the investment incentives contained in it.

A start has already been made. The small business tax simplification package that will be tabled in Parliament illustrates how complexity can be reduced. Yet more simplification is possible, and this will be a high priority for this government. The Department of Finance is identifying areas of possible simplification, and will be consulting with the private sector.

Improved tax administration is also important to remove barriers to business operations and to ensure fairness in the tax system. The Minister of National Revenue is implementing many of the changes identified in the report of the Progressive Conservative Task Force on Revenue Canada. Other proposals in that report requiring changes in tax law are under active study with a view to early decisions. The items being reviewed include the powers of search and seizure, and the establishment of a small claims tax tribunal. The Economic Statement announces the government's intention to legislate, as soon as possible, to allow taxpayers to postpone paying taxes that are the subject of an objection or appeal.

The Environment for Foreign Investment

Robust, sustained growth depends on investment. Much of this investment must come from foreign sources – both as new investment from abroad, and reinvestment by foreign-owned companies resident in Canada. Canada is

fundamentally attractive to foreign investors. However, in recent years its image abroad, and its capacity to compete for foreign investment, has been tarnished.

Canada must adopt a more positive stance toward foreign investment if we want to attract the capital to create job opportunities, attract new technology and introduce new production processes and management systems, all of which will make our industries more competitive.

Real opportunity exists in this area to remove obstacles to private sector growth and foster increased investment. The government intends to make changes in the National Energy Program to respond to the concerns from both foreign and domestic investors about provisions of Canada's frontier land regime, including the back-in clause. It will also introduce legislation to raise the threshold for FIRA review of foreign investment proposals, and exempt some transactions from review. It will also clarify understanding here and abroad of the agency's role. Tabling of this legislation and our statements in this connection will, it is hoped, initiate a broader discussion of foreign investment and public policy toward it.

The clear message is that Canada wishes to become a better place for foreign investors to do business. This in turn should give domestic investors increased confidence in the Canadian business environment.

Small Business

Small business is a major part of our economy. According to a recent study conducted for the Department of Regional Industrial Expansion, almost 80 per cent of net new employment in manufacturing industries during the 1970s occurred in establishments employing less than 50 people. Chart 10 compares the amount of job-creation by each of small, medium and large business between 1978 and 1982. This engine of economic growth must be fuelled by a business climate which rewards the entrepreneur for individual initiative and risk-taking.

In addition to general direct assistance programs available to all businesses, three federal programs apply specifically to small business:

The Federal Business Development Bank provided about $320 million in loans and $8 million in equity investments in 1983-84, as well as services under the CASE (Counselling Assistance for Small Enterprises) program;

The small business loans program provided some $690 million in guarantees to 25,820 small businesses in 1983; and

The small business bond program reduces the cost of borrowing to farms and small businesses in financial difficulties.

Small business also benefits from special tax incentives, at the federal and provincial level. Canada's small business tax rules, including the treatment of shareholders, compare favourably with those in the U.S. This must be, however, an area of ongoing study and discussion in the context of measures to promote private sector growth.

In general, small businesses have relied heavily on debt financing. Individual entrepreneurs have tended not to seek external equity, apparently because they desire to keep full control of their operation. There is, however, concern on the part of small business about access to funds, particularly for start-up purposes.

Finally, when small businesses apply for government assistance, or bid on government contracts, they face a sea of forms and paperwork. They find themselves at a competitive disadvantage with larger companies which have tax, legal, financial and technical expertise readily at hand.

If small business is to play its role in economic renewal, it is essential that federal and provincial governments and private financial institutions respond to their special needs. Some consultations in this regard are underway; others will begin soon.

We should explore further simplification of the tax and regulatory environment.

We should examine closely the role of federal and other governments in providing information and financial assistance to small business. How can we better co-ordinate, integrate or "piggy-back" federal and provincial incentives? Is the current role of the FBDB appropriate?

We need to ensure that federal government departments are more aware of and responsive to the special needs of small business. Should we have "small business ombudsmen" in the economic departments?

We should consider the possibility, where financial guarantees are now involved, of more balanced risk-sharing between the government and financial institutions.

We should ask whether further assistance to increase exports by small business is warranted. What forms might be the most effective?

We should examine closely with provincial governments, and with help from businessmen and their advisors, the competitiveness of the federal and provincial tax systems, including the overall balance of fiscal burdens, such as payroll taxes, and incentives for small business.

We should discuss the capitalization issue. If the government had the fiscal resources, should it focus new tax incentives primarily on capital investment by existing small business, or on new investment into small business?

4. Labour Markets and Human Resources

Employment Development

The Challenge

Canadians have weathered a severe recession that has left a legacy of double-digit unemployment. The government is committed to meeting the challenge of employment development. Expanding employment and creating opportunities is the fundamental objective of national economic renewal.

We must build a climate which fosters investment – not only in machines and buildings, but in people. Investment is the key to job opportunity. We must support that process and help individuals invest in themselves. We must ease adjustment in the labour market and ensure that all Canadians – men and women – have equitable access to new job opportunities.

The government recognizes that there are groups in society facing particularly difficult barriers and poor employment prospects. They will require special efforts if they are to be provided fair access to viable job opportunities.

Directions for Change

In meeting these challenges, co-operation and consultation will be the basic principles of the government's approach. At a time when the resources of all governments are strained, we cannot afford to work at cross purposes with the provinces. In this light, how can the two levels of government work together and harmonize their efforts to expand employment? What are the most effective measures for strengthening the job opportunity capabilities of the private sector? How can the government enhance the potential for co-operation between business, labour and the voluntary sector in creating jobs?

In working with its economic, political and social partners, the federal government will review its current employment programs to simplify them and to ensure that labour adjustment measures, training, unemployment insurance and the special efforts required to strengthen the prospects of those least advantaged in the labour market are mutually supportive and are consistent with the principle of partnership.

Training

The Challenge

This government places high priority on ensuring that individual Canadians have the best possible opportunity to develop and use their skills and talents. Training and skill development promotes economic growth and provides firms with the

skilled people they need to be competitive. But it is equally important to help individuals adapt to changing job opportunities brought about by highly competitive imports, shifts in international economic activity, and rapid and widespread technological change.

Most existing federal support is provided under the National Training Act. Current training programs under the Act are intended to help balance the supply and demand for occupational skills in the economy as a whole, and to upgrade skills individuals need to find work.

The national training program has three main components: (1) *institutional training* ($900 million and 215,000 participants in 1984-85), under which the federal government purchases training courses from provincial institutions and provides income support to trainees; (2) *industrial training* ($180 million and 60,000 participants in 1984-85), under which the federal government subsidizes trainee wages and the direct costs of training undertaken by private sector firms; and (3) the *Skills Growth Fund* ($145 million in 1984-85) under which the government contributes to the financing of capital projects and equipment to expand and update the capacity of educational institutions to provide training in high-demand occupations.

Directions for Change

In 1982 the emphasis of federal training policy shifted toward providing training in high-demand occupations. Although further moves in this direction are possible, they would require consultation with the provinces in the context of the upcoming renegotiation of the current three-year federal-provincial training agreements, due to expire March 31, 1985.

There is also a need for a wider review of federal programs that support skill development. Is training sufficiently geared to the real needs of the labour market? Are the responsibilities of the private sector for training adequately recognized and supported? Is training sufficiently innovative and flexible?

Are support programs sufficiently geared to the very different training and income support needs of various groups – young people making the transition from school to work, the unemployed, women re-entering the labour market, and more mature workers including those faced with technological obsolescence? Finally, what should be the role of the federal government in assessing future occupational requirements?

This review must extend beyond the present scope of the National Training Act. It must include the development of a national alliance among the federal government, the provinces and our economic and social partners to provide young people with the practical experience and training needed to ensure fair access to job opportunities. It should examine arrangements for providing more mature workers with opportunities for skill development leave.

The review must emphasize the training needs of the unemployed and ensure that programs further the interests of women in seeking full equality of opportunity. More innovative uses of unemployment insurance for training purposes should be examined, as should ways of making training more suited to the needs of those in receipt of unemployment insurance.

A serious review of this kind cannot be conducted by the Government of Canada, or any other body, acting in isolation. It requires a renewed commitment to co-operation among governments and to consultations with the private sector if the major issues are to be addressed adequately.

Unemployment Insurance

The Challenge

Unemployment insurance is expected to cost $11.2 billion in 1984, including $10.0 billion in benefits paid to the unemployed and the balance for interest and administration. To cover this, the federal government will collect premiums of $7.8 billion from employers and employees; it will also contribute $2.9 billion from general revenues to pay for the cost of regional extended benefits and benefits paid to fishermen. The federal government contributions will make up about 25 per cent of the program's total cost in 1984. In addition, a deficit of $500 million in the U.I. account will be covered by a loan from the federal government, bringing the account's accumulated deficit to $4.4 billion (compared with $2.4 billion in 1982).

Concern has been expressed about the mounting cost of the program and the tax burden it imposes on the private sector, particularly labour-intensive small businesses, where it risks becoming a deterrent to job creation.

Directions for Change

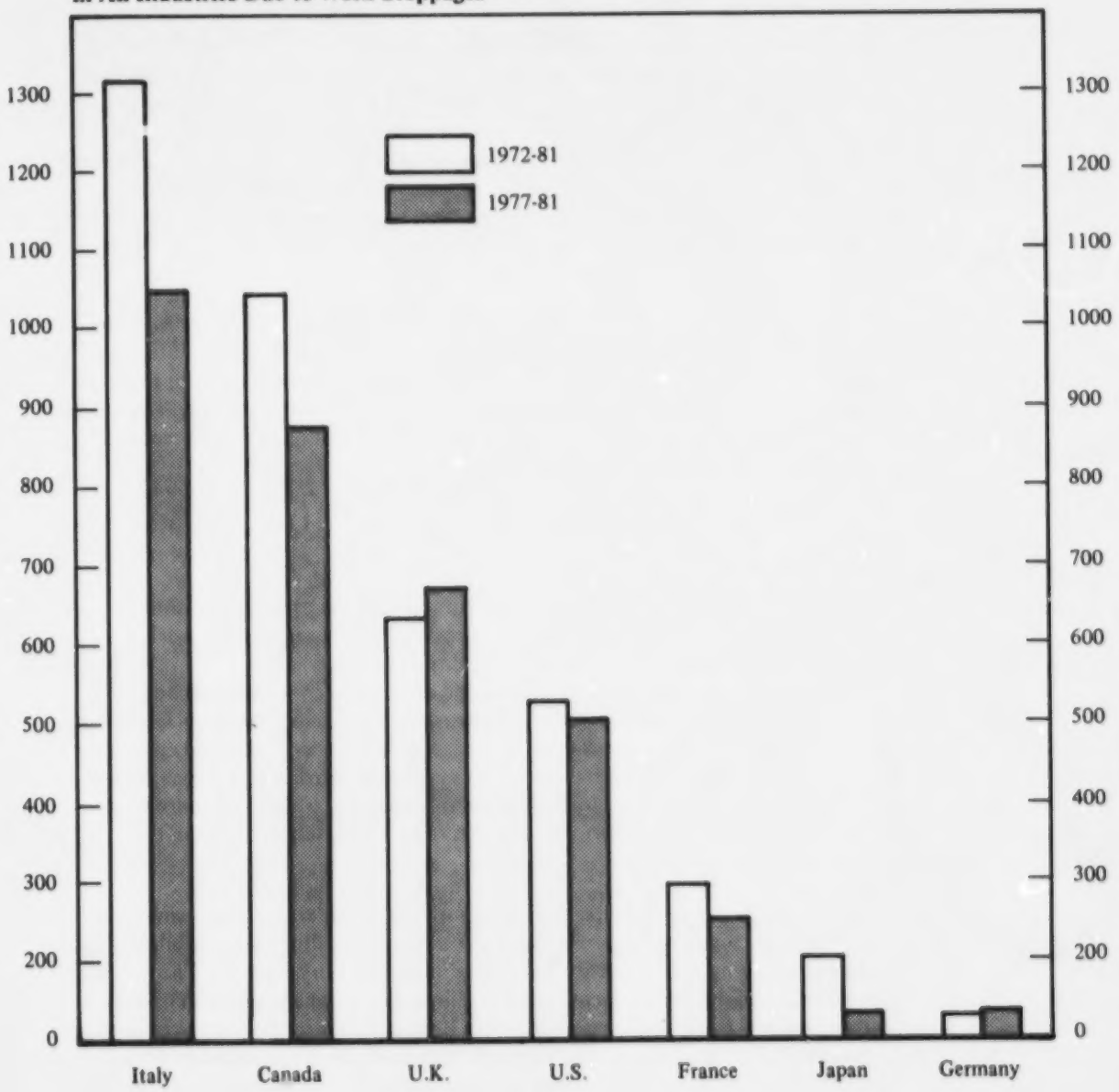
Several options exist for strengthening the insurance orientation of the program, reducing its current inefficiencies, allocating more equitably the costs of the various elements of the existing program, and reducing its costs by way of lower payroll taxes and lower expenditures for the federal government. Other options might involve possible expansion of the use of unemployment insurance funds in a way that would facilitate labour market adjustments. These options for change, ranging from purely administrative modifications to a fundamental restructuring of the program, are discussed further in Part B of this chapter.

Industrial Relations

The Challenge

Canada's industrial relations system is the product of more than 80 years of evolution which has, until recently, taken place in an environment of substantial

Chart 11
Annual Working Days Lost Per Thousand Employees in All Industries Due to Work Stoppages



Source: Employment Gazette, March 1983.

economic growth. Collective bargaining has generally worked well as an effective mechanism in distributing gains from improved productivity and ensuring a steady improvement in working conditions.

This period has not been without its tensions, reflected in the number of working days lost due to strikes and lockouts. As Chart 11 shows, Canada's record in this respect has been among the worst in the industrialized world. Viewed from the perspective of direct production losses and revenue forgone, the amount of time lost due to work stoppages still represents a very small proportion of total working time. Indeed, the time lost due to industrial accidents and illness is more than double that due to industrial disputes. However, to the extent that work stoppages are an indication of the state of industrial relations, Canada's recent performance in this area compared with its main competitors is a matter of some concern.

Increasing international competition requires understanding on both sides of the bargaining table of our economic prospects as a country and of the conditions faced by individual sectors. The challenge is to ensure that the industrial relations system is sufficiently flexible and responsive to contribute to growth and structural adjustment, while continuing to provide a fair distribution of income, access to employment and a decent working environment.

Directions for Change

Obviously the institution of collective bargaining must be preserved so that workers participate as fully as possible in decisions which affect their work environment. Too often, however, the structures which we have for employer/employee relations are built around an ethic of confrontation and mistrust. If we are to make progress in improving industrial relations in Canada, that ethic must change. A fresh start is needed and new ways must be explored to establish a more harmonious and co-operative relationship between management and labour and to reduce the number of industrial conflicts. While governments have a role to play in this effort, the solution must ultimately come from the private sector.

The federal government intends to discuss with the provinces different ways by which we could together help improve the situation, including the possibility of better harmonizing our respective legislative and regulatory regimes. The government also intends to consult with public sector unions in order to initiate a thorough review of the Public Service Staff Relations Act in the federal public service to ensure that the collective bargaining system works in the mutual interests of all parties – public sector employees, the federal government and the public.

The government will also consult its public service unions on a broad range of other issues of mutual concern. It believes that its employees have an important stake in the health and success of the institutions in which they serve, and of the federal government as a whole, and must be consulted and involved in significant decisions affecting them. Their support and co-operation is essential to the

efficient and effective re-ordering of federal priorities and programs which will be taking place. A new spirit of consultation and co-operation will facilitate the reconciliation of interests that is inherent in a healthy collective bargaining process within a governmental environment.

More broadly, management, labour and government need to strive to achieve a national consensus on how, jointly, we can create an atmosphere of common purpose, co-operation and fairness in business and industry. Both labour and management have ideas on ways to improve the situation; we need to hear and debate those ideas. In few areas is there greater promise in terms of improving the foundations of economic renewal.

5. Adapting to Economic and Technological Change

The Challenge

Canada's future economic performance will in large part be determined by how successfully Canadians respond to the challenge of an ever-quickening pace of technological change and an increasingly competitive world trading environment. We must export, and we must also import. The balance must be determined, in the end, by our capacity to compete, not by artificial barriers. We are part of a world trade partnership that is working to reduce such barriers, and it is very much in Canada's interest to play its full part in this process.

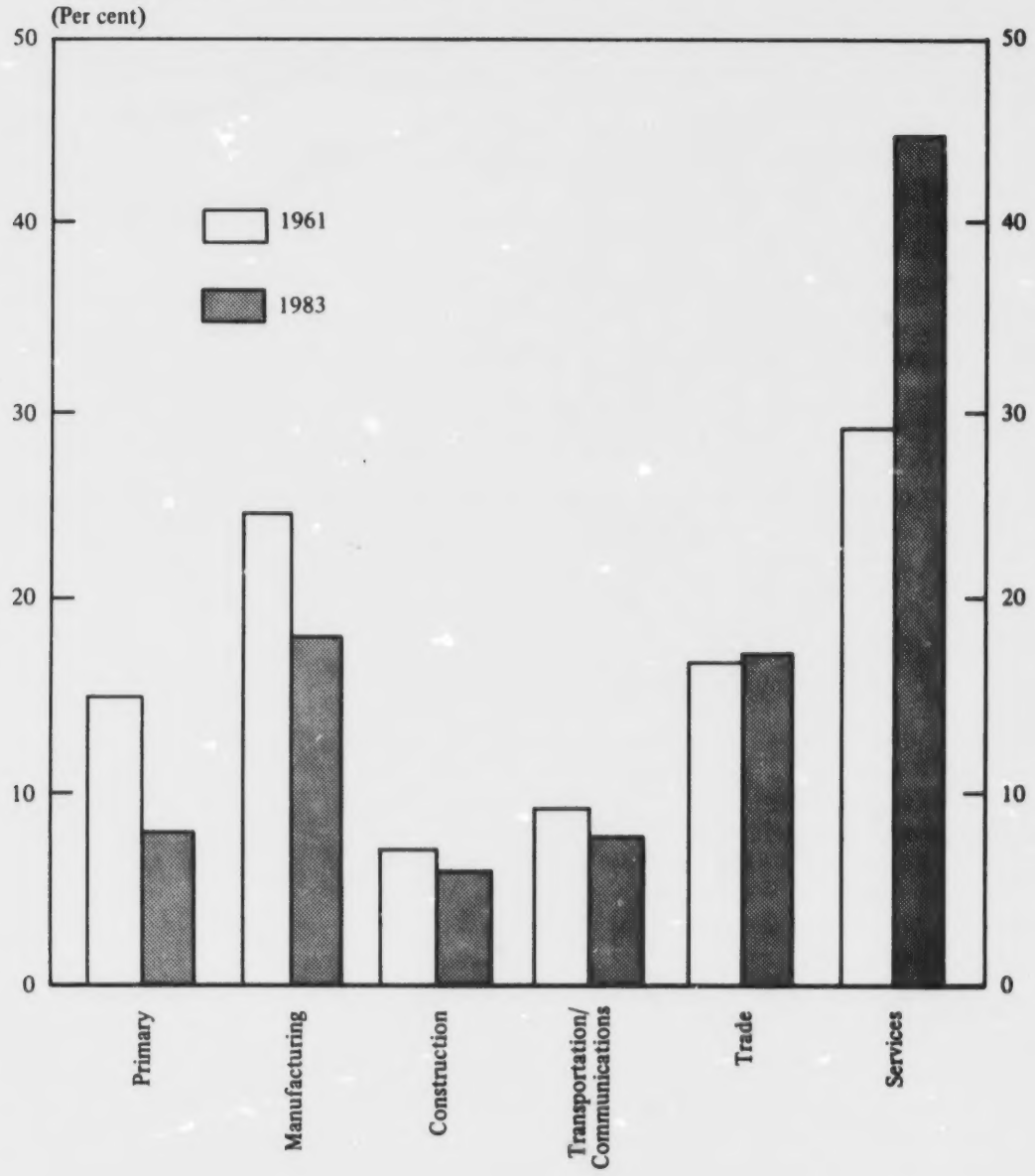
If we are to be competitive at home and abroad, we cannot impede change. To resist change is to erect an obstacle to growth. Canada's resource endowment cannot shield us from an increasingly turbulent economic environment. We will have to take full advantage of technological innovation and develop effective ways to help Canadians adjust to changing economic conditions and circumstances.

It has been said that the art of progress is to preserve order amid change and to preserve change amid order. The new competitive reality of the world market place will test the ability of Canadians – and of their governments – to practise this "art of progress".

This is a challenge that cannot be avoided or even substantially delayed. It is also an opportunity for Canadians to shape change to their advantage. Capitalizing fully on that opportunity, however, will require government policies which support successful adaptation and ease the necessary adjustments.

In the past, the federal government often seemed confused about its role in economic adaptation. Was it to stand in the way of change, by attempting to preserve activities which failed to meet the market test, or was it to facilitate adjustment and movement of resources to more viable uses? While there have been some positive initiatives to assist adjustment to changing economic circumstances, other initiatives have impeded or postponed needed adjustments.

Chart 12
Employment by Industry
1961 and 1983



Source: Statistics Canada, *The Labour Force* Cat. No. 71-001

The Industrial and Labour Adjustment Program was introduced in 1980. Under this program, $450 million was made available for locational grants, modernization loans, job creation projects and special labour benefits in designated communities and sectors facing severe adjustment problems. Examples are asbestos, iron ore, autos, and major appliances. The Canadian Industrial Renewal Board was established in 1981 with a budget of $270 million to facilitate adjustment in the textile, clothing and footwear sectors.

These attempts to foster adaptation have merit. Nevertheless, they and other measures having similar purposes need a re-appraisal, to see whether they are adequate today and for the economic pressures of tomorrow.

Some federal initiatives have slowed or impeded the adjustment process. For example, import quotas and restraints to trade have gone well beyond the objective of providing a "breathing spell" during which industry could restructure to more viable lines of production. In some cases, there has been little effort at restructuring while the protection remained in place.

While such protection measures are far from unique internationally, experience has shown that they are generally ineffective over the long run in avoiding change. Moreover, to the extent that substantial resources are absorbed by such measures, and prices to Canadian consumers rise, economic growth can be impeded and an obsolescent industrial structure maintained. This makes us less competitive.

Directions for Change

Canadians should consider whether there is a better way. Would our interests be better served by shifting government policy emphasis and resources away from attempts to forestall change, and towards more effective adjustment? At the centre of such a renewed emphasis on adjustment would necessarily be an overriding concern for the individual as distinct from the firm.

If we have learned anything from the past decade, it is that the real source of wealth is human resources: the ingenuity, intelligence and ideas of people. In this regard, the government cannot disregard both the importance and the vitality of Canada's voluntary sector. The strength of the voluntary sector is surely one of the untapped resources challenging all Canadians in the years ahead.

More effective adjustment does *not* mean removing the social safety net; indeed, it probably needs to be *strengthened* in ways that foster adaptation, rather than inertia and fear of change. The pride and self-reliance that are so basic to the Canadian character leave no room for doubt that those affected *want* to adapt, particularly if they have confidence that adapting will prove beneficial to them.

Fairer and more realistic incentives for workers to adapt to change would be essential. This might entail, for example, more generous assistance for workers relocating to take on a new job. Consideration could also be given to compensating individuals for the capital losses related to housing equity, and to the special

requirements of two-income households. Ways of facilitating early retirement as well as access by displaced workers to savings locked in pension funds should be examined. It would also be desirable to ensure the availability of adequate termination benefits in the event of large-scale lay-offs or firm closures.

Essential to any new approach would also be the recognition that, while standing still is not an option, "preserving order amid change" takes time. We will not precipitously expose all of our industries to unbridled foreign competition. Nor will we expose youth, or women, or other groups in our society to an unfair burden in adjusting to labour market changes. An orderly plan would be fundamental to successful adaptation in any specific sector, and more emphasis should be placed on ensuring that the overall set of policies works towards facilitating economic change in a consistent manner.

Moreover, there is no prospect for success if the initiative consists of the federal government attempting to "go it alone". It will be imperative to ensure that provincial and municipal governments, labour unions, employers, community leadership – as well as the individuals directly affected – participate fully. Where a firm is under heavy international competitive pressure, should an agreed adjustment plan for the firm be a condition of government assistance by way of import quotas, grants, or other measures?

Of course, the government has a special obligation to ensure that its own policies and activities, including those of its Crown corporations, foster adaptation to economic change, rather than impede growth. An early priority for the federal government must be to put its own commercial house in order.

Clearly, this path is not without difficulties. Yet successful change and adaptation are not a new challenge for Canadians. Adapting to new market realities is a Canadian tradition with a long and profitable history. For example, a quarter of working Canadians were employed in the agriculture sector as the 1940s began. Today, agriculture accounts for only 4 per cent of Canada's labour force; and in many products this sector is second to none in terms of international competitiveness.

The Canadian economy is generally resilient, if market forces are allowed to work. Consider, for example, the fact that of the 32,000 manufacturing firms operating in Canada in 1971, 13,000 have ceased business, but some 17,000 new firms have started up in the meantime. With a sensitive, compassionate and generous approach to Canadian workers affected by change, many of the current impediments to change could be removed. Co-operation among federal and provincial governments, management and labour could overcome many others. Can Canada really afford not to explore these possibilities?

6. Growth and Competitiveness: The Regional Dimension

The Challenge

Regional disparities reflect real differences in economic endowment and market position both among regions and within regions. These are reflected in the income statistics depicted in Chart 13. Government action to redress these has been a continuing theme within the Canadian federation.

To restore growth and competitiveness for Canada in the international marketplace, we must enhance and draw upon the inherent strengths of all regions in Canada. Meeting this challenge will require a joint enterprise between the federal and provincial governments to harmonize policies and provide a more positive environment for the private sector to play its part.

Table 4

Index of Personal Income Per Capita (National Average 100)

	1955	1983
Atlantic	65.1	74.9
Quebec	86.6	92.5
Ontario	119.5	109.2
Prairies	94.8	101.4
B.C.	123.3	106.0

At first glance, the last few decades have witnessed large gains, in terms of narrowing inter-regional income disparities.

On closer inspection, however, the evidence indicates that regional economic development efforts have not fully achieved the goal of improving *employment* and *earnings* in the slower-growth regions. Disparities in these measures remain substantial. For example, in 1983, earned income per working-age person in the Atlantic region was only 70.2 per cent, and in Quebec 88.7 per cent, of the national average, as illustrated in Chart 14.

Much of the reduction in personal income disparities, then, has been through increased federal transfer payments. Such intervention does little to secure the economic future of the recipients or to increase regional and national economic growth. Indeed, it may represent an obstacle to growth. Regional economic development policy must be reoriented. Canadians want more economic opportunities, not more dependency on government.

Chart 13
Total Personal Income Per Capita
By Region in 1983

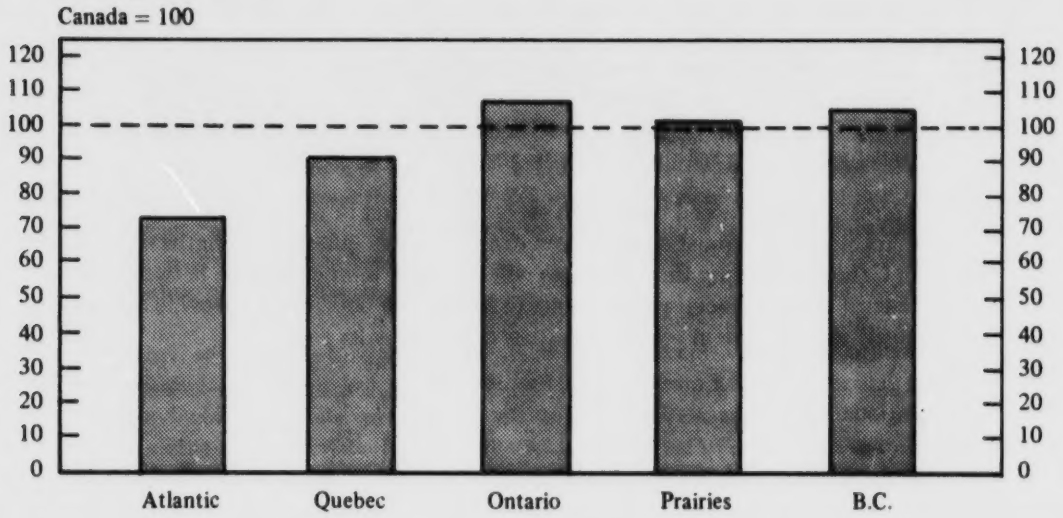
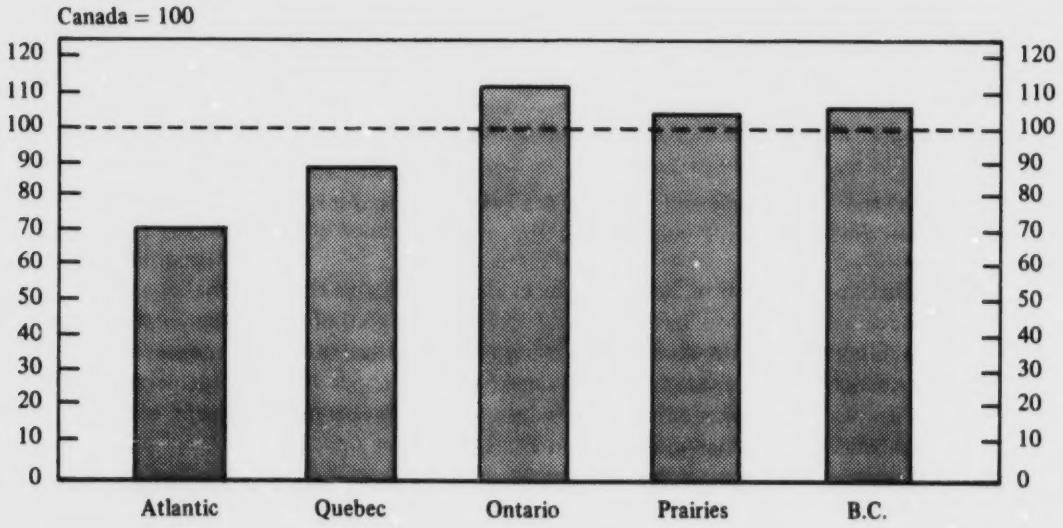


Chart 14
Earned Income Per Person of Labour Force Age
By Region in 1983



Source: Statistics Canada, *Estimates of Population for Canada and Provinces at June 1; National Income and Expenditure Accounts.*

The major federal programs oriented to regional economic development are:

- The industrial and regional development program (IRDP), which provides higher incentive levels for investment in designated slow-growth areas.
- The regional investment tax credit program for new investments in slow-growth areas.
- The federal-provincial economic and regional development agreements (ERDAs) and associated sectoral agreements (e.g. transportation, agriculture) by which the federal government jointly plans and funds with the provinces initiatives to promote growth in particular sectors.

Regional considerations generally have influenced a wide range of other policies and programs including energy policy, job creation, and commercial and industrial policy. More attention needs to be given, however, to the *economic* impact of regionally-oriented interventions, including the costs to some regions, and to the national economy, of policies favouring specific regions. Regional development should not be a zero-sum game. In an adaptable society, strong growth in one region should be of benefit to other regions as well.

Directions for Change

The issue is clear: how can we best draw upon the strengths of all regions to maximize Canadian growth? The federal government must be concerned with the welfare of all citizens wherever they live in Canada, and strive to foster growth in all regions. Is it not time, however, to consider new approaches to harmonize the objectives of equity and efficiency, and to seek regional participation in this endeavour?

Such an approach would require productive federal-provincial co-operation and much greater grass roots involvement. Many policies will need to be reassessed. Alternatives must be found to permanent subsidization of non-viable enterprises, whether private or public.

We must also review the effectiveness of existing tax and grant incentive programs, particularly in terms of their impact on business investment decisions and their contribution to regional competitiveness. Their cumulative impact, and the expectations raised by their availability, may retard rather than facilitate adjustment to market forces. They may be unduly blurring the market signals that the private sector needs for decision-making purposes.

Also, the present industrial incentives system favouring slow-growth regions may be unduly complex. There appears to be overlap with similar endeavours undertaken at the provincial level, and between taxes and grants. Private sector groups have often asked for a simpler system.

More emphasis could be placed on improving the competitiveness and productivity of all regions through more effective diffusion of technology, an improved investment climate and investment promotion, small business development, manpower training and mobility, and promotion of export trade. This would help restore a productive environment for the efforts of employers and workers in the creation of wealth throughout Canada.

7. Economic Regulation and Intervention

The Challenge

The Canadian business climate has been adversely affected by uncertainty about the future course of the basic "rules of the game" or "framework policies". Moreover, in a number of specific sectors, there is undue government regulation and intervention. Action in these areas could make an important contribution to fostering private sector growth and economic renewal. Moreover, regulatory reform would be of major benefit to consumers.

Directions for Change

Framework Policies

A major element of uncertainty in Canada's business climate could be removed by bringing to an early and successful end the protracted debate over the shape of Canada's future *competition policies*. There now seems to be a measure of consensus on the changes to the Combines Investigation Act. The early reflection, in legislation, of a new competition policy framework could contribute significantly to the business environment.

Canada's *Copyright Act*, unchanged since 1921, has been overtaken by new technologies. This has created ambiguities and uncertainties and has, in some cases, left Canadian copyright owners with less protection or compensation than would be available to them in other countries which have more modern copyright laws. Impacts are particularly significant for the vitality of our cultural and computer services industries. This is a real obstacle to economic growth, particularly in an economy which is increasingly service-oriented, with a growing role for the creation, transmission and processing of information, and in which automation may be a powerful source of productivity gains.

A broad-based update of Canadian copyright legislation is needed to create an appropriate and balanced copyright environment. Much preparatory work has already been done and extensive consultation will continue.

As well, there are a considerable number of *other laws and regulations* that affect the ways in which business is conducted in Canada. Corporation laws, patent laws, bankruptcy laws, trademarks, packaging and labelling regulations, hazardous product legislation – these are but a few obvious examples. The government will be examining and consulting on all such areas, with a view to streamlining and modernizing them wherever possible, so that our markets can be flexible and productive, and so that modern practices can be encouraged and adopted, while respecting the obvious need for "rules of the game" and for basic protection for consumers and investors.

Sectoral Policies

Transportation

Transportation is a key productive input upon which virtually all other sectors depend, and which often determines their ability to compete in both domestic and export markets. In no country is this more important than Canada. A healthy and efficient transport sector is vital to achieving Canada's full economic growth potential.

There are important opportunities to remove obstacles to the growth and competitiveness of Canada's transportation industries. A new transportation policy and legislative framework is required to meet the realities of the 1980s and 1990s as well as providing a solid foundation for meeting the challenges and opportunities of the next century.

These initatives must reflect Canada's unique transportation needs as well as providing a climate for growth and innovation. Regulatory reform is taking place within the airline industry. Federal and provincial governments are working with industry to achieve a more uniform and relaxed regulatory framework for the trucking industry. The scope for increasing competition between the railways, especially *vis-à-vis* transborder routes, should be examined. There is also scope for freer access by other transportation companies to railway infrastructure. And there is a need to review our traditional maritime policies – both domestic and international – to ensure that maximum benefits and competitive efficiencies are being received. As part of this exercise, the role of the transportation Crown corporations will be reassessed.

Federal transportation subsidies amount to roughly $1.4 billion annually. There are opportunities to enhance the competitiveness and efficiency of our transportation systems while contributing to deficit reduction. For example, rail passenger services in Canada are now priced at less than one-third of their real cost. The government currently spends nearly $500 million a year to subsidize VIA rail passenger operations, much of it in central Canada. While attention must be paid to the unique transportation problems of particular regions, the current policy, from a national perspective, may inhibit private investment in more cost-effective modes of transportation and result in a less efficient overall transportation system. While some expenditure reductions have already been achieved, more

may be possible. Similarly, in freight transportation, the "At and East" subsidies, costing roughly $40 million each year, may discourage shipment of grain and flour by the most efficient mode. Bringing the price of these services more in line with their real costs would help provide a sounder basis for economic decisions in the private sector.

In transport, as in other areas of the economy, the government has too long thwarted entrepreneurial spirit. If Canada is to achieve significant national economic growth and enhance our position as one of the world's great trading nations, the private sector must be free to take advantage of technical and operational efficiencies. The potential gains appear too great to ignore.

Communications

The communications sector is also extensively regulated, including federal and provincial regulation of market entry, pricing, conditions of service and technical standards in both broadcasting and telecommunications. Yet this sector, perhaps more than any other in Canada at the present time, offers opportunities for important market-driven innovation, if governments' regulatory interventions are kept to an essential minimum. Through regulatory reform, government can spur innovation and provide a major stimulus to the Canadian economy.

There is a clear need for a national telecommunications policy to take advantage of the opportunities presented by rapidly advancing technology and the growing demand by Canadians for new telecommunications services. The issues surrounding a review of telecommunications policy are inevitably complex. The traditional structure of the industry is facing a set of major new pressures in light of the massive restructuring of the telecommunications industry in the United States. At the heart of the matter is how to meet the challenge of competition in the provision of telecommunications services, while at the same time ensuring that all Canadians continue to enjoy universal telephone service at reasonable rates. In developing this new policy we will undertake extensive consultations with the provinces, business, labour and consumer groups to ensure that their views and interests are taken into account.

Fisheries

Canada has some of the world's richest marine and freshwater fish habitat containing some of the most productive fish stocks in the world. The challenge is to transform this endowment into economic wealth. We have to manage better. We must also seek out, develop, and compete aggressively for world markets, which account for more than 70 per cent of our production.

New approaches to meet this challenge must be tailored to the wide resource and economic diversity of Canada's commercial fisheries. For instance, some fisheries, such as the crab and the lobster fisheries, are on a reasonable economic footing. Others, such as the Atlantic groundfish fisheries, while exploiting a healthy resource base, are set in the context of regional economies in which alternative

employment opportunities are scarce. Because these fisheries have often functioned as the employer of last or only resort, economic viability is a continuing challenge. Still others, such as the B.C. salmon fishery, are facing serious difficulties because they are based on over-fished and declining stocks brought about by excessive fishing capacity.

The crisis in the B.C. salmon fishery requires urgent attention. The regulatory system has failed to control over-investment in fishing vessels and gear, resulting in an excessively large and highly indebted fleet. For the stocks to rebuild and for fishermen to make a decent living, there must be a significant reduction in the size and fishing power of the fleet. This can be done through a voluntary buy-back program with appropriate flexibility to obtain a significant reduction of catching capacity, coupled with other measures to ensure that fleet rationalization is effective. Parallel initiatives to maintain and restore habitat and enhance salmon stocks would also be required. Clearly, these are issues requiring close consultation and co-operation among the various interests.

On the Atlantic coast, the major problems lie with over-capacity in the processing sector and low and unstable incomes in the inshore fisheries. The groundfish industry is still in serious economic difficulty. The operation of market forces has been inhibited and governments may well have contributed to excess processing capacity in a well-intentioned, but possibly counter-productive, effort to maintain and increase employment. New approaches are required on the part of the federal and provincial governments, to ensure that processing capacity matches resource availability.

Government financial rescues are not the solution. If it is to be self-sustaining, the industry must attract new investment both domestically and from abroad, adopt new technology, enhance product quality and consistency, achieve a higher degree of product and market diversification, and improve its overall marketing performance. Government policies must be designed to facilitate these industry improvements, not to hinder adjustment to market realities. In some fisheries, fleet rationalization is also required to improve the economic viability of the harvesting sector. The role of foreign fishing fleets also must be examined.

Planning for an improved Atlantic fishery must take place within the context of an overall approach to economic development for Atlantic Canada. Hundreds of communities depend solely on the fishery and have limited potential for alternative employment. Consolidation of employment in the sector would have to be complemented by public and private initiatives to promote job opportunities in other sectors of the economy, as well as fair and generous adjustment programs for workers in the sector.

The present regulatory regime is overly complex and gives rise to unproductive tensions within the industry and between the industry and the government. Fisheries regulations need to be reviewed to make them more simple and fair. Fisheries decision-making needs to be more open, with greater involvement by commercial fishermen and processor organizations, as well as by native and sport fishermen.

Agriculture

Canada is a leading force in the world agricultural marketplace. Agriculture is a pillar of the economy in the west, and the mainstay of many communities in the east. The sector has demonstrated its resilience in responding to change to an extent probably unmatched by other industries.

Canadian farmers must compete, in most products, with foreign suppliers on both domestic and export markets. This competition has contributed to the development of a sector that is efficient by world standards, as witnessed by a continuously improving trade performance in the face of an increasingly adverse international market environment.

However, government involvement, both federal and provincial, is significant. In addition to substantial regulatory intervention, annual federal budgetary allocations to the sector amount to some $1.35 billion through Agriculture Canada. Of this, some $700 million is devoted to price and income supports.

The federal government must examine its involvement in the sector to ensure that it is directed at maintaining a strong, efficient, and competitive Canadian agricultural sector, and that it recognizes its special challenges. It will be important to determine whether existing price and income support programs are still appropriate for present-day conditions and to ensure that they are not causing structural inefficiencies in the industry. The new tripartite approach to red meat stabilization may be a good example of how both levels of government and the producers themselves can co-operate to develop improvements over former arrangements.

Similarly, there is a need to examine closely, with a view to streamlining and rationalizing, the whole complex of regulatory interventions to ensure that they are working in the best interests of a productive and efficient Canadian agricultural industry. It will be important to ascertain whether, and to what extent, there is scope for reshaping federal commitments to this sector in a manner which contributes to a reduction of federal financial requirements, while maintaining or enhancing the effectiveness of federal support. We need also to consider how best to meet the international competition, especially in cases where other governments provide large direct or indirect subsidies to their agricultural exports.

We will seek the views of farmers, food processors, distributors and consumers, as well as the provinces, in developing strategies to further improve Canadian agriculture's efficiency and international competitiveness.

Construction

Construction is another tightly-regulated industry. We must ask whether some of the regulations which past legislators felt necessary are still needed today or whether the net costs of these regulations are excessive.

This is an area where co-operation with the provinces will be critical, as most of the regulations affecting this industry fall under provincial jurisdiction. However the federal government has some legislation of its own, including the Fair Wages and Hours of Labour Act, which needs to be re-examined.

This Act was passed in the 1930s to ensure that construction workers working on federal government contracts receive a "fair wage" and that certain minimum standards are met with respect to overtime pay and maximum hours of work in a specified period.

The Fair Wages and Hours of Labour Act addressed a real need which existed in the 1930s. There is a question, however, as to whether this legislation is still needed today and whether the basic requirements which were identified in the 1930s cannot be met through the competitive process. The government intends to consult with labour and business representatives on this issue.

Other Major Sectors

We need also to look at the problems and prospects of our forestry, mining, and tourism sectors. These are a major part of the national economy, and are the key to prosperity and growth for many communities and regions in Canada. They must continue to make a contribution; government must ensure that it does not inhibit the process of growth and adjustment that is necessary.

While world market factors have their effect on all of these industries, government must also examine whether its own interventions have been appropriate, and what changes might be indicated by the new market conditions. In the forestry area, the richness of our resource base may have caused government and the private sector to be complacent about the competitive position of our industry, and not to give sufficiently high priority to the effective management and protection of Canada's forests and the need for technological change.

Similarly, in the mining sector, governments may have taken too short a view of the industry's strengths and challenges. They may not have recognized the emergence of new world suppliers and the threat they posed to our industries, particularly if our enterprises were heavily regulated. In the tourist sector, government must examine the mix of policies and programs now in place to see if they reflect the needs and special characteristics of the industry, and do not inhibit its growth.

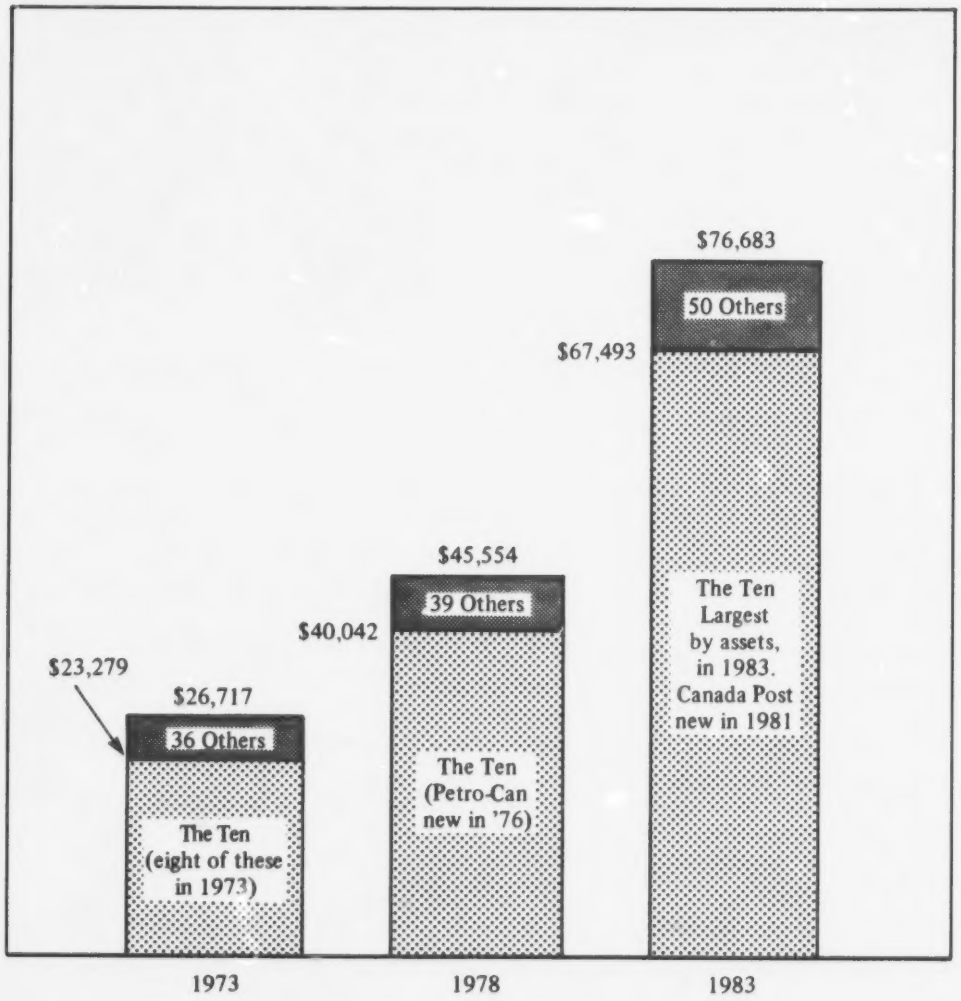
These are key areas of focus in the national debate. As will be noted later in this chapter, the federal government will be exploring areas for co-operation with provincial governments, and these sectors should be high on this list.

Crown Corporations

No examination of government intervention is complete without considering federal Crown corporations. With assets of over $50 billion and more than 200,000 employees, these corporations and their subsidiaries are a significant presence in the national economy. The growth of these corporations is shown in Chart 15.

Chart 15
The Growth of Crown Corporations
1973 to 1983, by Assets Measure

($ millions)



Note: The 60 corporations comprise 57 parent Crown Corporations plus Eldorado Nuclear, Canadair and deHavilland Aircraft.

Source: Department of Finance.

The magnitude of the public financial commitment and the pervasiveness of these organizations in the economy dictate a careful review of whether their mandates are clearly defined and publicly understood, whether reasonable objectives have been set, whether resources are efficiently managed and effectively deployed and whether their objectives could be achieved by some other mechanism at lower cost to the public purse.

The government is determined to pose these questions. Our Crown corporations must set new standards for sound management and financial performance, rather than providing examples of inefficiency and massive losses. Not all Crown corporations pose a financial burden on the government, but for those that do, we must examine how that load could be reduced and how, generally, our corporations can be more effective agents of economic growth. To that end, the government's approach to management will center on the themes of financial discipline and efficiency.

Better management of Crown corporations is only part of the challenge. We must also consider the appropriateness of our present investment mix and of the level of support provided by the public treasury. Although each corporation was established to serve what, at the time, might have been an important public policy purpose, we must ask ourselves whether that remains the case. If it does not, it is surely important to consider whether the corporation should be retained. The Minister of Regional Industrial Expansion has already indicated the government's intention to seek buyers for the holdings of the Canada Development Investment Corporation.

There are several other Crown companies which are predominately, or in some cases entirely, commercial in character, and it is appropriate to consider whether continued public ownership is in the best interests of either the company or the country. The government will be examining the scope for further divestiture and would like to hear the views of Canadians on this matter.

For many corporations in the government's portfolio, their future role and level of support will depend upon decisions taken about the policies and programs considered appropriate for particular economic sectors. For example, the consensus we forge together about transportation policy and the role for rail passenger transportation in Canada will define the future for VIA. As major policy and program reviews take place, the role of Crown corporations now involved in those sectors will have to be reassessed and appropriate changes made.

8. Energy Policy

The Challenge

The energy sector, a potential engine of growth, has become rife with government intervention and regulation. The domestic price of oil and gas is set administratively, not by the market. Many new pieces of legislation and regulations affecting the industry have been introduced over the last decade. Taxes have changed

frequently. Fiscal incentives have changed as well, sometimes in a manner that discriminates against certain investors. Disputes between federal and provincial governments have caused energy – potentially a source of unity – to divide the country.

The reasons for intervention have included concerns about security of oil supply, the distribution of revenues that resulted from price increases, and the ownership patterns in the producing industry.

These concerns are valid. However, the means used to address them have engendered uncertainty on the part of the public, apprehension on the part of domestic and foreign investors, federal-provincial tensions, and a level of investment in the oil and gas industry that is well below what is needed if the industry is to make its full contribution to the economy. Moreover, the level of the deficit is too high to permit unnecessary financial involvement by the federal government in the sector.

The challenge is to free up this engine of growth in a manner that is compatible with fiscal responsibility and the urgent national imperative of reining in the deficit by shifting reliance from government expenditures and regulations, towards market mechanisms and private sector initiatives.

The Economic Statement referred to actions to reduce federal energy expenditures, regulations, and direct Crown involvement in the energy sector. It noted the government's intention to address investor irritants such as the Crown Interest (the back-in) on the Canada Lands. Further action will be taken in the coming months in several other areas including oil pricing, energy taxation and incentives. A comprehensive review is now underway. Because of the many vital national interests affected by energy policy changes, the government intends to consult closely with all affected parties.

Directions for Change

As indicated in the Economic Statement, it is now time to close the modest gap between the regulated Canadian price and the market price for oil, and move toward a regime that would allow the market to establish the price of oil in Canada. However, the federal government agrees with those who have suggested that a "safety valve" mechanism to deal with major price shocks is needed.

The natural gas sector in Canada for the last five years has been demand-constrained: domestic and export markets have failed to keep pace with the growth in supply capability. It is hoped that the flexible pricing now in place for Canadian natural gas exports will improve our market share. Further growth in domestic sales may require similar price flexibility. It seems therefore appropriate to consult with the natural gas industry and with the producing and consuming provinces on a more market-responsive system for natural gas sales within Canada.

In the 1983-84 fiscal year, federal expenditures on energy demand and supply programs amounted to $3.5 billion. With lessened concern over oil security,

renewed faith in the functioning of the energy marketplace, and serious national concern about the level of the federal deficit, there is less justification for subsidy programs designed to cut oil use by conservation or substitution. Hence the government has announced the phasing out and consolidation of various demand reduction and off-oil programs.

On the supply side, there is a broad consensus that the Petroleum Incentives Program (PIP) should not continue for long in its present form. PIP is a cash grant program introduced in 1980 to encourage exploration activity in the frontier and to provide assistance on a preferential basis to Canadian-owned companies. The previous government also reserved 25 per cent of all interests in the Canada Lands for the Crown and included under the PIP a Crown share incentive of 25 per cent for all companies in the Canada Lands. A review of the Canada Lands regime, including the Crown share, is urgent. However, the system – including PIP – will be altered only after the federal government has consulted interested parties on this question, including the issue of what incentives, if any, should replace the Petroleum Incentives Program.

Many have called for major modifications in the *tax regime* applying to the oil and gas sector. In 1983-84, federal energy taxes, not including corporate income taxes, yielded $3.7 billion in revenue. In view of the major changes in the energy price outlook and the need for more appropriate investment incentives, a comprehensive review of federal energy taxation is in order. As shown by the announcement in the Economic Statement doubling the small producer credit against the petroleum and gas revenue tax, there is scope for further flexibility in the federal energy tax system. However, we must balance carefully the interests of the producers, the producing provinces, the consuming provinces and the general taxpayer.

The government's involvement in the energy sector includes Crown corporation activities (Petro-Canada, Atomic Energy of Canada Ltd. and Canertech). It may now be time for the public sector to pull back in some cases, leaving more room for the private sector to exploit market opportunities: cases in point are our decisions to stop funding Canertech and to cease injecting any further equity funds into Petro-Canada unless there is a specific priority of the government to be served.

The energy sector faces many rules, regulations and demands originating from federal and provincial energy legislation and regulatory bodies. There is little doubt that these, taken together, discourage activity in the energy sector. The federal government will put its own house in order and begin discussions with the provinces on means of streamlining these regulatory requirements through such devices as the "single-window" approach.

The government attaches top priority to renegotiating energy agreements with the governments of Alberta, British Columbia and Saskatchewan, and pursuing accords with Newfoundland and Nova Scotia with regard to the offshore. These negotiations and consultations with the energy industry and consumers, together with greater reliance on market forces and streamlining the regulatory burden on the energy industry, will open the way for renewed growth and investment in Canada's energy resources.

9. Co-ordination With the Provinces

As the previous discussion makes evident, provincial governments play an important role in securing economic renewal. It is therefore essential that federal and provincial governments work closely together if we are to provide the necessary incentive to the private sector, and attain a higher rate of economic growth for all Canadians.

The task is not a simple one. The different economic circumstances prevailing across the country and the needs and aspirations of the various regions must be taken into consideration. However, we must assure ourselves that we are doing everything possible to encourage economic growth itself.

It might be useful, for example, to look jointly at how our labour and capital markets function. Are there any impediments to the ability of individuals to pursue their chosen vocation, or to move to another region of the country if that makes economic sense? Are there any regulations or measures which unduly influence investors to make decisions in a manner which differs from what the market would suggest? Are there any impediments associated with undertaking construction or building activities or developing natural resources, which could be removed? Is there an undue burden of regulation on firms establishing new plants and hiring workers? Do any government policies or regulations give an undue advantage to certain types of firms? Are our tax and incentive systems, individually and together, conducive to economic growth? Should we not better co-ordinate our economic programs?

Some of these questions may also involve the effect which provincial government programs, together with federal regional initiatives, may have on the flow of goods, services, capital or individuals within Canada. The preliminary report of the Macdonald Commission and the Ontario Economic Council have drawn attention to this area. Some action is underway to remove unnecessary barriers, for example, in the field of trucking.

Because of the extensive role of all governments today in Canadian economic life there may be instances where the activities of federal and provincial governments overlap, thereby causing needless duplication. Federal and provincial governments must also recognize that there is only "one taxpayer". We must both strive to reduce the overall burden of government on the Canadian taxpayer.

There is ample evidence that the provincial governments have been waiting impatiently for an opportunity to work with the federal government, to remove long-standing barriers to economic growth in Canada. The opportunity has arrived.

B. Restoring Fiscal Flexibility

The current and projected size of the deficit is simply too large. It implies a steadily rising debt/GNP ratio, which will have serious consequences for interest

rates, private investment, and the government's room to manoeuvre. In short, the federal deficit is a major obstacle to growth, and the government must take immediate action to deal with it.

The government's focus must be on reducing the growth of federal expenditures. Tax increases cannot be ruled out, but they must be avoided if at all possible. The government will continue to examine its tax system, not only from a revenue standpoint, but in terms of its impact on growth, equity, and simplicity. As already noted, there is a need to examine closely the incentives provided to business investment. It may be that some incentives are no longer appropriate, in terms of current economic needs and the burden of the federal deficit.

There also may be merit in other changes to the tax system, which should be made on an evolutionary basis. In this context, some have suggested that Canada adopt a "value added" tax, possibly as a replacement for the current federal sales tax. The implications of such a major change would require careful study, which has begun. It would have important federal-provincial implications. Close consultation between governments, the private sector and other affected groups would be necessary before deciding whether to proceed with such a tax.

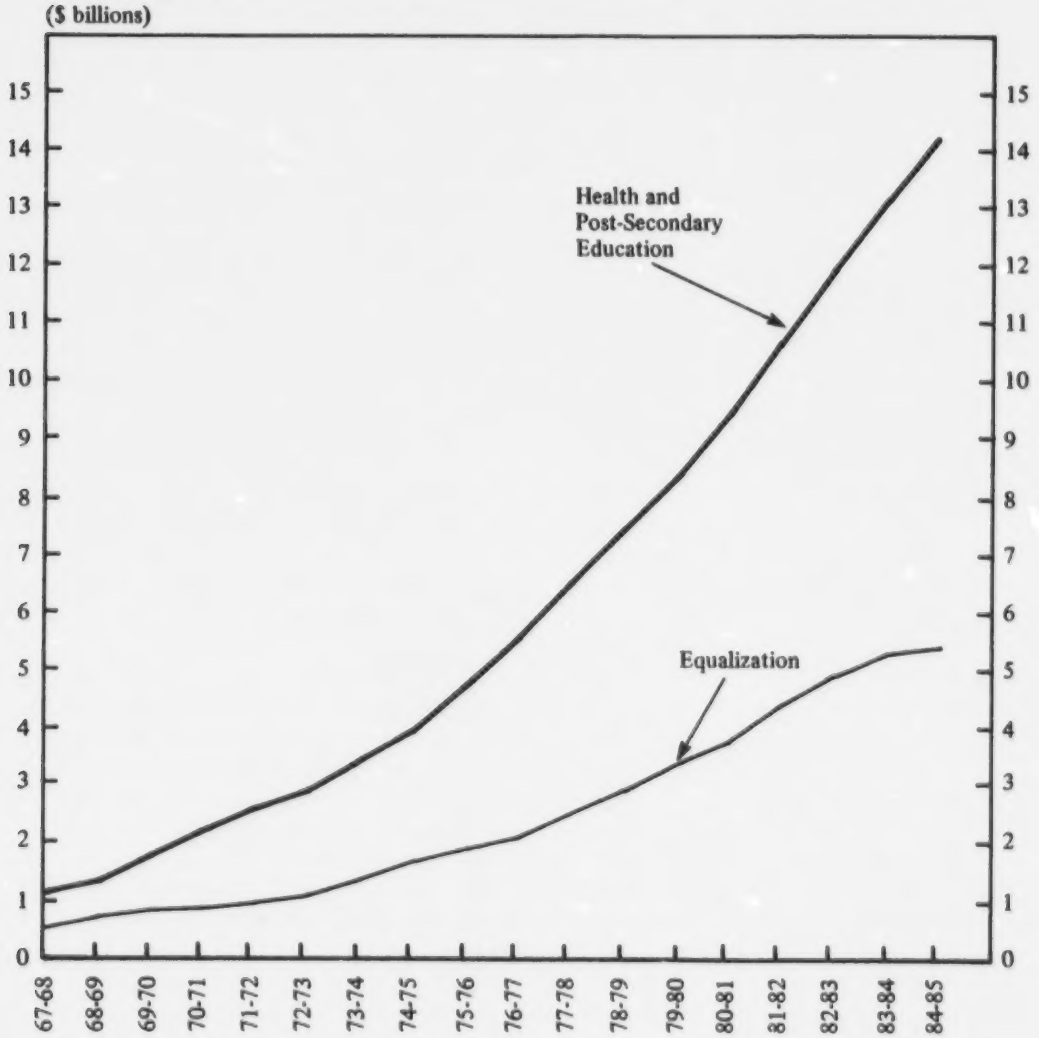
Fiscal prudence and flexibility must be restored on the expenditure side, to the greatest possible extent. We must reshape the composition of federal expenditures, while simultaneously slowing their growth, in order to minimize the effects of contraction on the economy. We must also reduce the growth of federal expenditures in a way which is seen to be fair to all Canadians, and which improves the overall effectiveness of federal programs.

The first round of expenditure reductions has yielded several billions of dollars in savings. These were difficult to achieve, although they were consistent with the thrust of this government's policies. They represented the most that could be achieved without extensive consultation. The sober reality is that, after all this effort, we are now only back where we started; we have brought the 1985-86 deficit down toward the 1984-85 level. More must be done.

Further major expenditure reductions will be difficult. About 77 per cent of federal spending can be regarded as "discretionary", since public debt interest accounts for 23 per cent. Some saving can and must be achieved through improved management of the public sector itself, but this will make only a small dent in the problem. Most of the savings must be made in the other three major areas of federal spending, which each account for about a quarter of discretionary expenditures: transfers to persons; transfers to provincial and municipal governments; and transfers to other groups including federal Crown corporations, private businesses, the less developed countries, scientific researchers, cultural groups, and others. The challenge, over time, will be to limit the growth of these transfer programs in an equitable, effective and enduring way.

In Part A, we reviewed numerous obstacles to growth that have to be addressed. In a number of cases, we suggested that actions to remove obstacles would probably lead to reduced federal expenditures. In others, there might be no change in

Chart 16
Growth of Federal Transfers to Provinces for Health, Post-Secondary Education, and Equalization 1967-68 to 1984-85



Note: Health and Post-Secondary Education includes cash payments and tax transfers.

Source: Department of Finance.

expenditures; while in still others, there might be grounds for increased financial commitment, if the resources now allocated to other purposes could be freed up.

This section therefore provides a matching focus upon other possibilities for reducing, or achieving greater effectiveness in, federal expenditures, as part of the overall exercise of removing obstacles to growth. In this review we are conscious that while expenditure reductions have already been made in many areas, this can be only the first step in putting the federal financial house in order, so that the government can play its appropriate role in supporting economic renewal.

The first-round expenditure reductions have shown clearly that the government's approach to expenditure reduction is even-handed. Moreover, the combination of the expenditure reductions and the new expenditure measures announced in the Economic Statement effectively demonstrate this government's commitment to social justice and the social safety net. Indeed, establishment of a $1 billion fund primarily for employment creation is testimony to our determination to provide opportunity to Canadians to share in, and contribute to, economic renewal.

The next step is to analyse the major spending areas, with a tighter focus on current priorities and real needs, with the objective of freeing up additional resources for re-allocation or to reduce financial requirements. The process has to involve careful phasing, with a clear plan, to avoid disruptive changes.

1. Economic Development

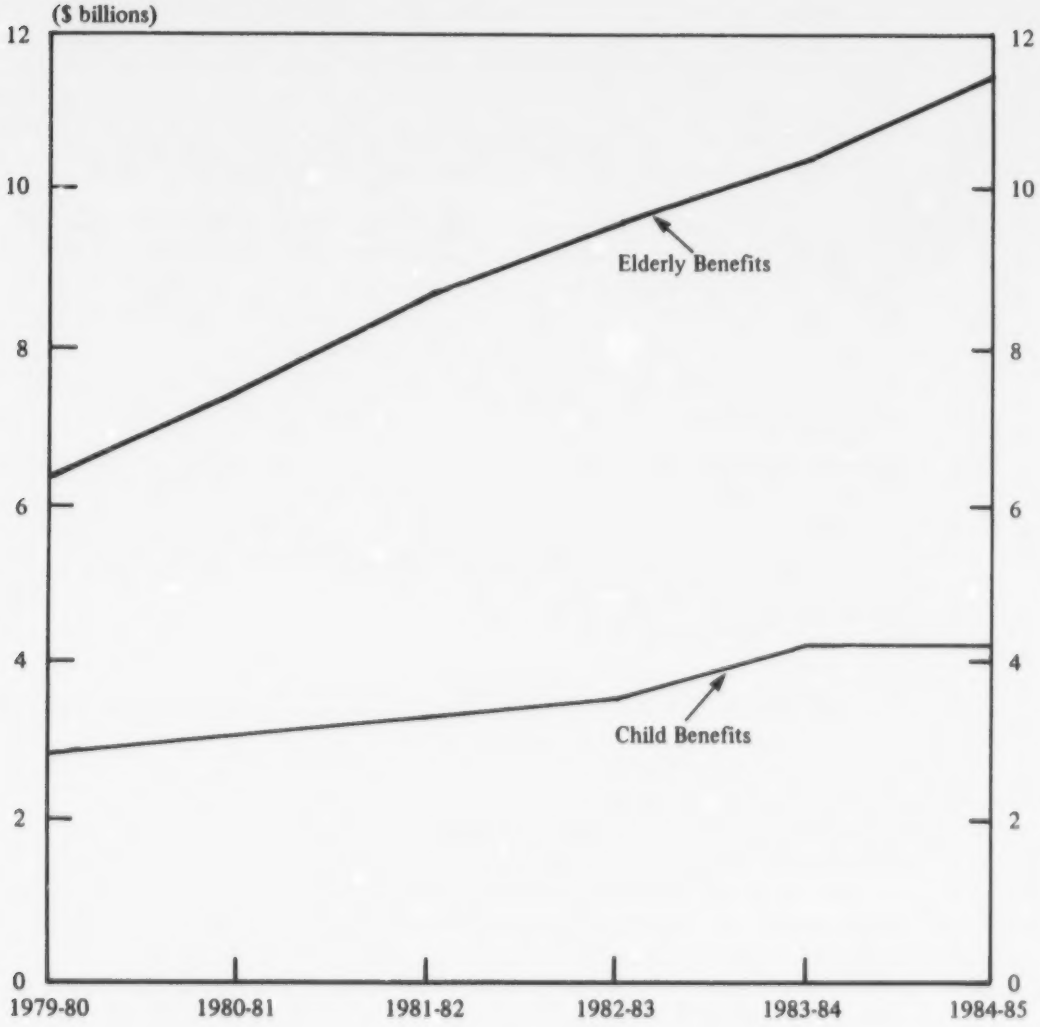
Over the next several months, the federal government intends to carefully examine further possible expenditure reductions in the economic development area. These need not be repeated in this section. It suffices to emphasize that these are areas for close scrutiny. The preceding review of opportunities for promoting growth in the private sector amply shows that a substantial element of current federal spending on economic development may be doing more to hinder than to promote private sector growth. Cutting back in some of these areas can provide greater scope for private sector initiative and growth, and either permit reduced federal spending or free up funds for redeployment in more productive areas. We cannot seriously consider further financial support to even the most attractive measures for spurring private sector growth, until we are confident that there is a source of funds from savings elsewhere, from both economic and other programs.

2. Social Programs

Social policy is about people. This government is committed to the principle that people come first. All groups should have the opportunity of participating fully in our society.

Indeed, special effort is required to ensure that certain groups who have been disadvantaged in the past are given the occasion to become equal partners in a fair society. Barriers restricting full participation by natives, women, visible minorities and the disabled must be pulled down, and obstacles that prohibit individuals from

Chart 17
Net Federal Elderly Benefits and Child Benefits by Fiscal Year



Elderly Benefits

Include Old Age Security (after tax), Guaranteed Income Supplement, Spouses Allowance and Foregone Tax Revenue from the age exemption and the pension income deduction.

Child Benefits

Include Family Allowance (after tax), Child Tax Credit and Foregone Tax Revenue from the Child Tax Exemption for children under 18. For the credit it is assumed that in respect of taxation year 1978, payments were made in 1979/80 and so on.

1984/85 values are estimates.

Source: Department of Finance.

participating fully in Canadian society must be removed. These are the reasons why, for example, the government is committed to affirmative action.

Canadians are rightfully proud of the size and scope of our national social system. Federal spending on the "social safety net" in 1984-85 will be roughly $40 billion, more than 40 per cent of federal outlays. Provinces also provide a variety of social benefits. Some, such as health care and post-secondary education, are funded partly by transfer payments from the federal government which are depicted in Chart 16. In the case of social assistance and social services, the federal and provincial governments share costs under the Canada Assistance Plan.

It is being increasingly suggested that a review of existing social programs is necessary to ensure that the government's social policies are sensitive to the continually changing needs of Canadian society.

The government agrees that a frank and open discussion is timely, and that there is considerable scope for improving and redesigning social programs based on the twin tests of social and fiscal responsibility. *Social responsibility* dictates that wherever possible, and to a greater extent than is the case today, scarce resources should be diverted first to those in greatest need. *Fiscal responsibility* suggests that the best income security is a job, and that government expenditures must be allocated to provide immediate employment opportunities and better ensure sustained income growth.

As a first step in this consultative process, the following sections raise for discussion some aspects of our major social programs – the elderly benefits system, the child benefits system, unemployment insurance and housing. The expenditure on programs for child benefits and elderly benefits is depicted in Chart 17. We need to begin now a debate which will identify the advantages and disadvantages of different approaches. This will help to ensure that Canada's social safety net remains one of the most comprehensive and fair in the world, as well as efficient and well-directed, in a period when government's financial capacity is heavily constrained.

Child Benefits

The federal government directly assists Canadians with young children in several ways. Child benefits include family allowances, the child tax exemption and the child tax credit. Costs to the federal government will be $4.2 billion in 1984-85.

Family allowance is a universal program. All families with children under age 18 are eligible. Allowances are paid on a monthly basis, regardless of family income, to 3.5 million families with 6.5 million children. Benefits currently stand at $29.95 per month per child and are indexed annually to the cost of living. Family allowances will cost approximately $2.4 billion in 1984-85, of which some $450 million will be recovered by the federal government because benefits are taxable.

The *child tax exemption* allows the parent who pays taxes on the family allowance benefits to deduct $710 per child from his or her income before calculating how

much taxes are payable in any given year. The rationale for the exemption has been that families with children should be treated differently by the tax system than families in identical circumstances who do not have children. It benefits taxpayers in proportion to their tax bracket, thereby providing high-income families with the greatest support. The exemption is filed in respect of some six million children and will reduce federal tax revenues by approximately $800 million in 1984-85.

Finally, the refundable *child tax credit* is paid only to low- and middle-income recipients of family allowances. The maximum credit is currently $343 per child, is indexed annually to the consumer price index and is reduced by $5 for every $100 of family income exceeding $26,330. For a family with two children, this means benefits of $686 in 1984, if net family income is below $26,330, a diminishing credit if income is between $26,330 and $40,050, and no credit at all if income exceeds $40,050. Approximately 2.4 million families, nine out of 10 of whom are below average income, claim the child tax credit in respect of some five million children. The credit will reduce federal tax revenues by approximately $1.4 billion in 1984-85.

The child benefit system has evolved in response to the changing needs of Canadian families. There were frequent changes to the system prior to 1974, but they involved adjusting the level of benefits rather than fundamental changes in the way the various programs worked. Since 1974, however, the child benefit system has been gradually restructured in order to be more progressive – that is, of greater assistance to families with lower and middle incomes.

Suggestions have been advanced by various groups to change the child benefit system further. What these suggestions have in common is a reduction in benefits for high-income families. They have arisen in part because middle-income families receive higher benefits than low-income families and because families with high incomes receive substantial assistance from the government.

Table 5 illustrates how benefits vary with income and raises a number of questions about the design of federal child benefits.

Is it fair to provide benefits of more than $500 per child to families with income of more than $45,000 a year, in the face of other pressing social problems, including family violence and the plight of many single parents?

Is it fair that families with annual income in the $20,000 to $30,000 range have larger benefits than families with income below $10,000?

Should the child tax exemption be retained, since it is of no assistance to low-income families?

Should the child tax credit be provided to families with annual income as high as $40,000? Should some families with even higher incomes, by using various devices to reduce their income for taxation purposes, become eligible for a child tax credit?

Table 5

Net Annual Benefits *per Child* for One-Earner Families with Two Children Residing in Ontario at Selected Income Levels, 1984

Program	Below $10,000	$20,000	$30,000	$45,000	$80,000
			(dollars)		
Family allowances (after taxes)	359	256	235	197	175
Child tax exemption	0	203	246	320	363
Child tax credit	343	343	303	0	0
Total Net Benefits	702	802	784	517	538

Should the structure of benefits be designed to ensure that only those families in greatest need receive government assistance? Should it recognize that families with children have a larger burden than childless families?

The following options illustrate the sorts of changes that could be made to the existing benefits.

One possibility is to phase out the child tax exemption over several years. Such a proposal would make the system more progressive while maintaining family allowances.

Some have suggested that indexation of family allowances could be reduced or eliminated.

Another option would be to maintain the universal nature of the family allowance program, but reduce the amount of family allowances available to higher-income families. Family allowances already benefit lower-income families more than families with higher incomes because the benefits are taxable. However, it would be possible to make the payments taxable at higher than normal rates, or subject to some other tax recovery scheme, so that practically all benefits going to higher-income families would be subject to taxation.

Another possibility would be to scale back both family allowances and the child tax exemption and to enrich the child tax credit to compensate families with low and middle incomes. Families with low incomes would receive the highest benefits and, above a certain income level, benefits would be reduced as income rises. This approach would result in a substantial boost in the child tax credit, which would likely require that it be paid more than once a year.

In considering any of these possibilities special attention would have to be paid to the trade-off between increased fairness, the added administrative complexity to the system, and the impact of changes on the government's fiscal position. However, the clear objective of any change would be to maintain or, if possible, to enhance the support provided to low-income families.

Elderly Benefits

The federal government assists elderly Canadians to meet their needs through a comprehensive system of transfer payments. This includes direct expenditures in the form of old age security and the guaranteed income supplement, and tax expenditures in the form of the age exemption and the pension income deduction. Total net expenditures for these transfer payments will reach $11.8 billion in 1984-85. Costs are expected to grow significantly in future years as a result of the rapid aging of the population.

It is therefore time to examine whether these federal transfer payments should continue in their present form or whether they need to be redesigned to increase fairness, assist those in greatest need, and reduce the burden on the federal government. If major changes were to be made, sufficient lead time would be required for current workers to plan for their own retirement needs. It will also take some time to make appropriate changes to public and private pension arrangements, and to related tax provisions, to encourage Canadians to prepare for their own retirement. Indeed, increased individual retirement savings will reduce the use of government revenues for financing old age assistance programs, and thus help to lower the tax burden on individuals and companies. It should be quite clear, however, that the government has no intention of reducing benefits for low- and middle-income individuals already retired or nearing retirement. Indeed, the spousal allowance initiative in the Economic Statement is evidence of our desire to *ensure that elderly Canadians enjoy improved financial security.*

The government plans to work actively with provincial governments to bring about the necessary changes to private and public pension plans. The government is also reviewing the previous proposals for changes in tax rules governing RRSPs and employer sponsored pension plans. Modifications which would achieve the goals of the original proposals but address some of the concerns expressed during consultations are under active study.

The *old age security* (OAS) is payable regardless of income to all elderly Canadians meeting minimum residence requirements. The full benefit currently stands at $272 monthly and is indexed quarterly. More than 2.5 million elderly Canadians will receive a total of $8.3 billion in 1984-85, of which some $450 million will be recovered in taxes by the federal government. Prior to 1973, the OAS was financed by special earmarked taxes.

The *guaranteed income supplement* (GIS) guarantees a minimum income to 1.3 million lower-income elderly. As of December 1984, maximum benefits, which are indexed quarterly, will be $323 and $211 per month for single and married pensioners respectively. OAS and GIS combined assure single pensioners a

Table 6

The Elderly Benefit System: Net Annual Benefits for Single Individuals and Married Couples at Selected Income Levels and residing in Ontario, 1984

Income*	OAS (after tax)	GIS	Tax Exemptions	Total Benefits
		(dollars)		
I Single				
0	3,219	3,419	0	6,638
4,000	2,809	1,525	410	4,744
8,000	2,361	0	925	3,286
15,000	2,272	0	1,022	3,294
30,000	2,009	0	1,308	3,317
50,000	1,767	0	1,569	3,336
II Married				
0	6,438	5,004	0	11,442
6,000	5,712	2,165	726	8,603
12,000	4,834	0	1,657	6,491
25,000	4,342	0	2,100	6,442
40,000	3,746	0	2,699	6,445
50,000	3,721	0	2,725	6,446
70,000	3,396	0	3,048	6,444

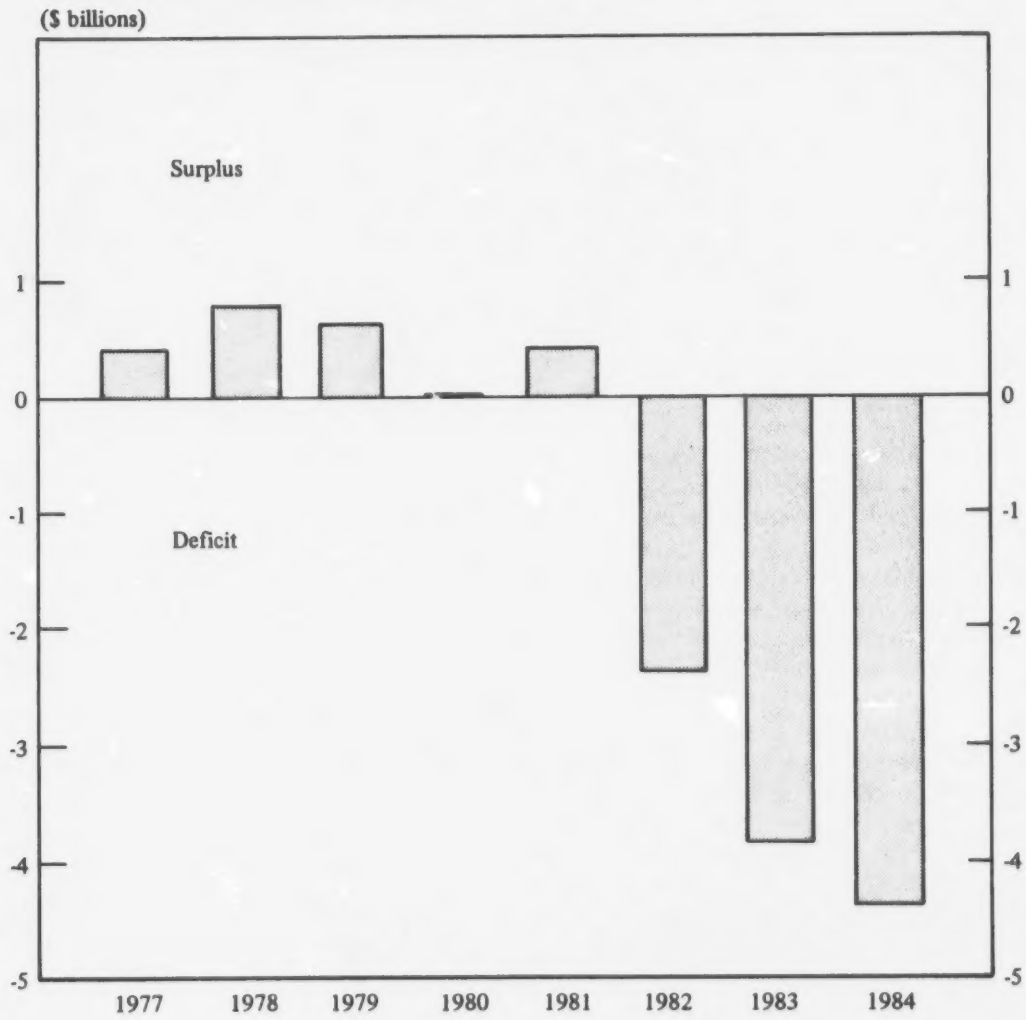
*Excluding OAS and GIS

minimum income of $7,140 per year – $3,264 annually from OAS and $3,876 per year from GIS. However, GIS benefits are reduced by 50 cents for every dollar of income, other than OAS. Costs of GIS to the federal government amount to $3.3 billion annually.

The *age exemption* and *the pension income deduction* are income tax provisions available to elderly Canadians by virtue of their age or their having private pension income. They benefit 1.5 and 1.0 million Canadians respectively and reduce federal tax revenues by some $650 million annually.

The elderly benefit system has been developed over several decades, although its current structure goes back to the mid-1960s with the introduction of the GIS. In recent years, the program has evolved in a way that ensures that new resources directed at the elderly are received by those in greatest need. For example, the three benefit increases provided to the elderly since 1979, other than by regular indexation, have been directed only to recipients of the GIS.

Chart 18
Year End Cumulative Surplus or Deficit
Unemployment Insurance Account



Source: Canada Employment and Immigration Commission.

The benefit structure, as outlined in Table 6, raises a number of questions about the fairness of providing assistance to high-income pensioners and the adequacy of benefits at low-income levels. It has led to suggestions for further changes. Most of them involve reducing benefits available to higher-income pensioners and to increasing benefits to lower-income pensioners.

For example, one possibility would be to reduce the amount of OAS available to high-income pensioners, by making benefits taxable at higher than normal rates or subject to some other tax recovery scheme.

Another possibility could be to increase the progressive nature of the system by phasing out the two tax deductions over several years.

Another alternative involves reducing or eliminating the indexation of OAS while compensating pensioners in need.

In examining options for change to elderly benefits, careful consideration should be given to the administrative implications of the various proposals as well as to their effects on Canadians' incentive to save for their retirement.

Unemployment Insurance

Unemployment insurance plays a vital role as a safety net for unemployed workers and as a stabilizing force in the economy. Its main objectives are to protect workers against temporary interruption of earnings from loss of employment, and to facilitate job search so as to achieve the best possible match between workers and jobs. The program has served particularly well in providing income protection during the recent recession, paying benefits totalling $10.2 billion to almost 3.5 million unemployed workers in 1983 – more than double the level of three years earlier.

The dimensions of the program will continue to be substantial as long as unemployment levels remain high. Total program costs in 1984 are expected to be $11.2 billion, of which $10.0 billion will be paid directly to the unemployed. Employers and employees will pay U.I. premiums totalling $7.8 billion and the federal government will also contribute $2.9 billion from general revenues to pay for the cost of regional extended benefits and special benefits paid to fishermen.

A deficit of $500 million in the U.I. account in 1984, which will be covered by a loan from the federal government, will bring the accumulated deficit of the account to $4.4 billion, as shown in Chart 18. Under the current financing arrangements this deficit, largely created during the recent recession, will ultimately have to be financed by the private sector. This has led to calls to contain the costs of the program.

The vast majority of unemployed Canadians want to find a job. However, in its present form, the U.I. program may create obstacles to labour market adjustment and to economic growth and investment. Reviews of the program have suggested that it may create disincentives to job search and, in some cases, encourage

individuals to work just long enough to qualify for benefits. It has also been argued that the program may discourage labour mobility among regions and industrial sectors, and encourage employers to overuse lay-offs as a means of adjusting to changing levels of activity.

In response to such criticisms the government has announced a number of administrative changes to the U.I. program. These include treating pension income and severance pay as income for the purpose of defining U.I. benefits, and the intensification of the claimant interview program. Various other options to improve the labour market incentives of the program must also be considered.

Some options to contain costs would entail amendment of the Unemployment Insurance Act. For example, should the benefit disqualification period for those who quit work voluntarily be lengthened from the current maximum six weeks to 10 or even 12 weeks? Might the waiting period before benefits begin be increased from two weeks to perhaps three weeks? Should the minimum length of time a claimant is required to work to qualify for U.I. be increased? Should the number of weeks of insurable employment required for each week of benefits claimed be increased?

Other related proposals have also been put forward. Would it be appropriate to modify the formula which determines the annual increase in the level of maximum insurable earnings? Should the rate of benefits paid, which is now 60 per cent of insurable earnings, be modified? Might the current benefit duration of 50 weeks be reduced, say to 40 weeks, despite continuing high levels of unemployment which generate pressures to extend the period?

Consideration might also be given to more far-reaching changes to the U.I. system. On the financing side, for example, should the financial responsibility for job creation, work-sharing costs and maternity benefits be reconsidered? Should contributions to the plan be more closely related to the "risks" of unemployment associated with certain industrial sectors as determined by their past lay-off pattern? Another departure could be to develop a program component which would be based on insurance objectives and a separate component based on social and redistribution considerations.

At the same time, it must be recognized that there may be demands to modify and perhaps expand the use of unemployment insurance to assist individuals in adjusting to rapidly changing social, economic and technological conditions. Should greater emphasis be placed on the labour market adjustment objectives of unemployment insurance by allowing recipients to be involved in training and skill development programs?

Should the use of unemployment insurance for job creation be expanded and should the use of U.I. to support entrepreneurship be introduced? Should more U.I. funds be directed to such programs as maternity benefits in order to facilitate a better integration of parenthood and work? Finally, is the distribution of benefits to individuals in higher-income groups disproportionately high?

In reviewing options to redesign the unemployment insurance program, it must be recognized that the program has evolved over time to meet a variety of social, economic and redistributive objectives. These objectives may at some times be in conflict with each other and some balance among them must therefore be achieved. Consultations among governments, employers and employees will be essential in order to arrive at an appropriate balance.

Housing

The government plans to spend almost $1.5 billion on housing through the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) in 1985-86. Most of these expenditures are directed to those Canadians who cannot gain access to suitable and adequate shelter (social housing) and to resolving various problems that arise in housing markets from time to time (market housing).

The principal expenditures relate to *social housing*. The major programs are: the non-profit and co-operative housing programs; the rural and native housing program; the residential rehabilitation assistance program; and the public housing program. Virtually all of the planned 1985-86 expenditures relate to this area. Further, close to 90 per cent of these expenditures are non-discretionary in the sense that they represent expenditures for commitments made in the past. These relate to the existing stock of over 200,000 public housing units jointly financed with provincial governments, and close to 179,000 non-profit and co-operative housing units. While there are still housing problems to be solved, the lack of discretionary funds allows little room to manoeuvre.

The question is whether there are better and more equitable ways of helping those most in need. Some have suggested changes to the non-profit and co-operative programs so that they better serve low-income households. Others have argued for changes to these programs which reduce their cost but still provide support for non-profit housing. Still others have suggested a shelter allowance as an alternative. These are important proposals which have to be explored with the provinces and with other interested groups.

In the area of *market housing*, no major expenditures are planned. However, there are two current market housing programs which are designed not to cost public funds. These are the mortgage rate protection plan and the mortgage insurance program. The mortgage rate protection plan is available to homeowners who wish to reduce uncertainty about mortgage interest rates at renewal, while mortgage insurance has served to improve access to home ownership and to assist private rental production.

The federal role in market housing needs to be reviewed. Should the government continue to be involved in rental production or should market forces be allowed to operate more freely? Some national housing industry associations have questioned the past practice of using short-term grants to stimulate housing construction designed to improve access to home ownership, arguing that in the longer run these are disruptive to the industry. At the same time they argue for greater stability in the industry. Are there ways of achieving greater stability without cost to government?

There is much that needs to be determined in establishing the federal government's housing policy. In social housing, program changes or alternatives should ensure that those who receive federal housing assistance are truly in need of such assistance. In the domain of market housing, consideration should be given to improving the conditions under which the private sector operates. The formulation of an effective federal housing policy will require discussion with, and the co-operation of, the provinces and other interested Canadians.

3. Federal-Provincial Transfers

Fiscal arrangements between the federal and provincial governments are a central feature of Canada's federal system. These arrangements consist of numerous and varied financial links between the federal and provincial governments. For example, the federal government provides unconditional equalization payments to provinces with low capacity to raise revenues from taxes; it block funds health and post-secondary education; it shares with provinces the cost of programs such as the Canada Assistance Plan; it shares the revenue from certain federal taxes; it makes payments to provinces in lieu of taxes and it purchases specific services such as manpower training.

Federal payments to provinces have grown substantially over the years, and a large proportion of federal expenditures is now devoted to financing transfers to the provinces, territories and municipalities. In 1984-85 federal cash transfers to these other governments will total more than $18 billion and equal almost 20 per cent of total federal outlays. In addition, at various times in the past the federal government has transferred income taxes to the provinces by reducing its tax rates, thereby creating room for the provinces to increase their rates without raising the total tax burden on individuals. This enabled provinces to substantially increase their revenues and their ability to finance health and post-secondary education.

The fiscal equalization program provides essential help to the lower-income provinces to make it possible for them, along with their local governments, to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation. Six provinces (Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island, Quebec and Manitoba) will receive a total of approximately $5.5 billion in 1984-85. Equalization accounts for approximately 25 per cent of the total budgetary revenues of the four Atlantic Provinces and, in each case, is their most important single source of revenue. For Manitoba and Quebec, the program accounts for approximately 15 per cent of total budgetary revenues. Equalization payments have increased rapidly since they were introduced in 1957-58 and have tripled in the past 10 years. The fiscal equalization program expires at the end of March 1987, and will be reviewed in consultation with the provinces.

The federal government also makes a substantial contribution toward provincial expenditures for health and post-secondary education. This contribution takes the form of an equal per capita transfer to all provinces, which increases each year in

line with the growth of the economy. The amounts transferred to the provinces are in recognition of the broad and continuing national interest in these important fields.

The total transfer for health and post-secondary education will amount to over $14 billion in 1984-85, of which $8 billion is cash. The growth of these payments has been steady and rapid, having considerably more than doubled since 1977-78, when the contributions took their present form.

Nowhere are the benefits of co-operative relations between governments more striking than in our tradition of sharing the costs of essential public services. At the same time, if the federal government is to contain its expenditures in general, it is appropriate to ask whether transfers to the provinces should be insulated from policies of restraint. If the answer is that they should be insulated, then the full burden of restraint would fall within program areas that are exclusively federal, and restraint would have to be relatively more severe in these areas. Any decision on this matter must take account of the particular importance which some federal programs have for certain parts of the country.

The contributions for health and post-secondary education have already been the subject of considerable discussion among governments. Some changes have been made and there have been calls for more. For example, there have been suggestions that health and post-secondary education have been under-funded, accompanied by debate over which level of government has been responsible. Some groups have contended that the problems about funding could be lessened by a return to the cost-sharing system which existed prior to 1977, under which federal support was tied to specific areas of spending. Others, including provinces, have argued that the present arrangement is superior and have called for a renewed commitment to the principles of block funding. Those who support the present arrangement contend that it brought important advantages when it was introduced and provides a system that can be built upon in the future.

Consultations between governments on the extent to which further change is necessary or desirable should take place over the coming months. The upcoming meeting of federal and provincial ministers of finance will provide an opportunity to start the discussions that will lead up to the fiscal arrangements for 1987-1992. The need to contain costs and reduce deficits is a concern shared by governments, both federal and provincial. Health and post-secondary education are undoubtedly areas where both levels of government can determine priorities and work more effectively and efficiently to contain pressures on scarce financial resources.

The answer for the future is not simply to top up federal or provincial funding for health and post-secondary education. The answer is not simply more money. We need to talk about ways in which we can use our existing resources more effectively. Neither level of government has the economic capacity to invest large amounts of new money in these areas. It is time for all interested parties to look for new approaches within the limits of budgetary realities.

A new climate of communication will be needed. By working together more effectively, and heeding fully the concerns of Canadians speaking as both recipients and taxpayers, the federal and provincial governments can have a significant impact on our country's economic growth over the coming years. There is a widely felt need to restore co-operative, sensible and productive relations among governments and regions. A commitment to rebuild co-operative federalism is essential if we are to address major issues such as retraining for the unemployed, new jobs for youth, research and development, the future of health and post-secondary education services, and pension reform.

4. Official Development Assistance

Since 1980 Canada has committed itself internationally to increase our official development assistance (ODA) to levels equivalent to 0.5 per cent of GNP by mid-decade and 0.7 per cent of GNP by 1990. The mid-decade goal is close to attainment. On the basis of the latest estimates of GNP, ODA will reach 0.5 per cent of GNP in 1985-86, about $2.1 billion. It would have to double in dollar terms if were were to achieve the 0.7 per cent target by 1990.

Following reductions in Canada's ODA in the late 1970s, aid allocations have been increasing in real terms over the last few years. Since 1980 Canada's ODA levels have been set to achieve a planned ODA/GNP ratio. By 1983, Canada had raised its ODA/GNP ratio to 0.45 per cent, well above the average of 0.36 per cent achieved by member countries of the OECD development assistant committee (DAC). Canada's ODA/GNP performance was tenth among the 17 members, but was substantially better than the United States, the United Kingdom, Japan, and Italy.

Canada's current program is provided through a number of channels including bilateral, multilateral, food aid and non-government organizations. Emphasis is given to assisting low-income countries, particularly the least developed among them. There are significant direct economic benefits to Canadian industry from this program as the bulk of resources are used to procure Canadian goods and services for the benefit of developing countries.

A growing volume of ODA will continue to remain a high priority for the Government of Canada. However, the current fiscal situation and the serious domestic economic situation has required the government to review the current ODA program and reconsider the pace at which it could proceed towards achieving the 0.7 per cent ODA/GNP target. A slower pace would provide significant fiscal savings for the government but still permit substantial real growth in the ODA program, ensuring that Canada would continue to allocate a growing proportion of its GNP to international development and that our ODA effort would continue to compare favourably with that of other major donors.

5. National Defence

Defence funding in the late 1960s and early to mid-1970s was insufficient to allow for adequate capital investment, with the result that equipment modernization was almost non-existent. The forces were run down and sorely in need of repair. In recognition of this a decision was taken in the late 1970s to implement consistent real growth in defence spending. Thus, the Department of National Defence was able to increase the percentage of its expenditures on capital from about 8 per cent in the early 1970s to about 26 per cent in the mid-1980s. This level has allowed for large-scale re-equipment projects such as the Canadian patrol frigate and the CF-18 new fighter aircraft.

The process has begun, but much remains to be done. It is generally recognized that the armed forces are still inadequately equipped to carry out their present mandate. The previous government gave a commitment to its NATO defence partners to provide 3 per cent real growth in defence expenditures (based on the GNE deflator) until 1986-87. This government has stated that it plans to attach even higher priority to national defence despite the extremely difficult economic environment in which we find ourselves. However, given the financial constraints it will not be possible to satisfy every need. There will have to be priorities, within the defence program, and among the defence and other programs of this government. Difficult choices will have to be made. We will be consulting widely on these choices.

At the same time, we will be looking for ways to increase the efficiency with which the defence mandate is carried out. We will be examining the way we do things – the way we use our personnel, our material, our capital equipment and our bases – to see where improvement can be made or resources found to help manage the program better.

C. Conclusions: Implementing the Strategy

Canada clearly requires a fundamental economic renewal to ensure sustained growth and productive jobs. To build a strong foundation for that renewal, Canadians and their governments must proceed together to develop an action plan to remove the many obstacles to economic growth. This action plan must address with vigour and commitment two closely related major thrusts.

First, government policies and programs must be changed to ensure that Canada's private sector can become the driving force of economic renewal in an increasingly competitive world marketplace. To foster growth in the private sector, Canadians must begin a process of change towards a new environment that encourages entrepreneurship and facilitates adaptation to new market realities. In some cases, this will mean less government regulation and intervention. In other cases, it will require reducing government subsidies and other expenditures which undermine the efficient allocation of our scarce resources. In yet others, it will be necessary to

redirect or reinforce government activities which support growth and adjustment. This will be especially true in the case of R&D, exports, and investment, and especially for small- and medium-sized business.

Second, the federal deficit must be reduced to limit the steadily rising federal debt burden and its serious consequences for interest rates, private investment and the government's room to manoeuvre. Bringing the deficit down will require restraining the growth of federal outlays. A reduction of $10-15 billion from projected expenditure levels, phased in by the end of the decade, would be a prudent and realistic target. A start has been made, with the measures announced in the Economic Statement. To achieve the target will necessitate a careful examination of all federal expenditures – economic and regional development, social programs, federal-provincial transfers, official development assistance, defence – to develop an orderly plan to slow their growth, while re-shaping their composition to minimize the effects of contraction on the economy.

Any action plan will have to be fair. Some of the changes necessary for an economic turnaround are strong medicine. The pill may in some instances be hard to swallow, but it will be indigestible unless all economic groups and regions bear only their fair share of burdens. Moreover, the pace of change will in some cases be a critical factor. We must take the time necessary to find compassionate solutions to our problems.

Refusing change is no longer an option for Canada. If Canadians recoil from the very idea of change, such as the termination of a federal expenditure program affecting a specific sector, region, or group, Canada will be deflected off course in its search for solutions, and for renewal. If we are all to reap the rewards of renewal, we all must invest in the renewal effort.

Finally, the process of coming to the decisions must, and will, be open. There is no hidden agenda for expenditure cuts. The areas for change have been noted. We must now consult widely, fully, and with the realization that the government alone cannot solve these problems. It is a challenge and opportunity for all Canadians. The national dialogue will be an essential ingredient in the search for equitable, measured progress towards economic renewal.

This chapter has raised numerous questions. Together, they go to the heart of Canadian public policy. We have suggested possible avenues for improvement to stimulate the public debate that must now take place. Now, it is time to consult Canadians on the options. An alternative course would have been for the government to act unilaterally, without consultation, but that is not our way. In our view, that would be a continuation of the attitudes that have contributed so much to the current national malaise. The government will, of course, make its full contribution to the national debate, but we have intentionally refrained from imposing our solutions to problems that Canadians have to deal with together.

As noted earlier in this chapter, the Deputy Prime Minister is leading a Ministerial Task Force conducting a fundamental review of federal programs and regulations, with a view to consolidation, simplification, ending duplication, and

improving service to the public. That exercise is an essential complement to the task set out in this chapter.

Our next step is to provide discussion papers in key subject areas. Ministers will be releasing these papers over the next few months, in the hope that they will add useful information and help focus discussion of the issues. These papers, and the federal government's position in the consultations to follow, will be governed by our view of the necessary policy objectives for the economy, which may be summarized as follows:

- downsize government, while ensuring maintenance of the social safety net
- reduce economic regulation, and foster entrepreneurial spirit
- increase self-reliance of individuals and business in responding to changing circumstances
- establish policies that attract investment and encourage growth
- begin building a national consensus

This chapter has addressed the first four of these objectives; the next chapter considers the process of achieving consensus among Canadians on the fundamental issues.

V. Consultations

One of the elements of our mandate for change is to consult. Canadians want a chance to be heard and to participate in discussions leading to decisions that affect them. This principle is fundamental, for although the government wants to ensure that the benefits of economic renewal are shared by all Canadians, the costs and burdens of the specific changes must also be fairly and equitably shared. Moreover, economic renewal cannot become a reality unless everyone works towards solutions with the same broad understanding of the problems.

The government is committed to a consultative process that will forge a better understanding with the private sector and the provinces. It intends to lay down the foundation for a continuing, ongoing dialogue with all the economic players.

Issues for Consultation

In the months ahead, consultations between the government and the private sector will deal with the agenda for economic renewal tabled in this paper and in the Economic Statement.

Specifically, the upcoming series of consultations will deal with four broad issues:

1. The federal government's responsibility to get its own fiscal house in order. Discussion would focus on the growing debt problem and on ways to get government expenditures under control. Specific areas of expenditure where savings could be made as summarized in Chapter IV above would also be discussed;
2. Removing major obstacles to growth. Chapter IV highlights a large number of areas where the government believes action could be taken to promote private sector growth. Ministers will listen to views from the private sector in their areas of specific responsibilities;
3. Encouraging entrepreneurship and risk-taking, especially in the small and medium-sized business sectors; and,
4. Better targetting of social support to those genuinely in need.

The consultations will focus on three key areas: the problems and issues facing Canada's economy; the broad directions in which we must go to remedy the situation; the options available to the federal government and the private sector.

The Consultation Process

This agenda paper is being distributed widely and will be discussed with all Canadians. In addition, a series of discussion papers on specific and related issues will be released within the next few months. A serious effort is being made to ensure that areas for future government action are included in the discussion, even if they are tough and unpleasant to deal with. This is being done to ensure that interested groups focus on all of the proposals and to make clear from the outset that there is no secret agenda. Our economic agenda is public and open for discussion.

The government will make a concerted effort to consult with all groups in Canadian society, on the whole range of issues raised in its program for economic renewal.

The Prime Minister and other members of the government will be meeting with their provincial colleagues over the fall and winter to discuss the directions set out in the Economic Statement and this paper. Concurrently, a broad round of consultations will be undertaken by the Minister of Finance and other ministers to discuss specific elements of the agenda.

These consultations will culminate in a National Economic Summit to be held early next year in which representatives of the private sector will meet with the government to seek a better understanding of the challenges and opportunities we face and how to meet them. The government will then prepare a budget which will set out the next steps in the economic renewal program.

The budget will not signal the end of the consultative process. In general, major measures presented for the first time in the budget will be tabled in draft form before being introduced in the House of Commons. This will enable the government to conduct further consultations focussing on these specific issues and to solicit opinions from all Canadians.

The government also intends to ensure that Parliament plays a full and constructive role in the consultation process, through expanded use of Parliamentary committees and task forces.

In addition to the formal Parliamentary process, all ministers will consult actively on an ongoing basis in their areas of specific responsibilities and with all segments of the population that might be affected by specific measures under consideration.

The budgetary process itself and various aspects of the income tax system will be the subject of a discussion paper to be issued within the next few months. Both have come under increasing criticism from tax professionals and the public at large so that the present system of developing, enacting and administering the income tax laws is now widely perceived as inefficient and less than fair.

The traditional and long-standing Canadian practice of provisionally collecting taxes before Parliament has enacted the relevant legislation should be reviewed. It

is time to improve the Parliamentary process of turning budgetary proposals into tax laws and to involve the public more meaningfully in the development of budgetary proposals. Consultation will pave the way for major improvements in these vital areas.

Conclusion

The consultative process will be flexible yet thorough. It will *not* be used as an excuse to postpone making decisions. The government's commitment to consultation is an affirmation that the only way to meet the challenge of economic renewal is through co-operation and the willingness of all Canadians to work together.

VI. Better Economic Performance: The Challenge for Canadians

Canada is blessed with a rich endowment of resources. Our people are well-educated, motivated and hard-working. Our country has vast quantities of natural resources. Our economic potential is nothing less than enormous. Our capacity to use this potential to benefit all Canadians has been amply demonstrated in the past.

Nevertheless, the sorry fact of the last decade is that Canada has not lived up to its economic potential. And this failure to achieve our potential has tended to permeate our attitude toward the future as well. Most economic projections for the remainder of this decade tend to foresee a relatively lacklustre outlook for Canada. Forecasters are relatively pessimistic about the prospects for growth, job creation and unemployment, investment, productivity and inflation. Relative to the 1950s and 1960s, these reduced economic expectations reflect a number of factors: the seeming intractability of the fiscal deficit problem; a sense of policy uncertainty; an apparent decline in entrepreneurial and consumer confidence; and a general hangover from the less than sparkling economic performance of the 1970s and early 1980s. Is the long period of slowing growth, rising unemployment and rising inflation of the last decade an unchallengeable harbinger of the future for Canadians? We think not.

While this outlook is not good enough, Canadians know we can do better if we work together. The economic outlook can be improved. That is the challenge for this government – to remove the obstacles to growth in the Canadian economy that years of excessive government tampering with the marketplace have wrought. But it is also the challenge for each and every Canadian. Doom and gloom can become a self-perpetuating illness. Failures of government policy can become excuses for failed economic leadership in the private sector as well.

Difficult choices face the government. This document has discussed what this government can do to remove impediments to growth in the Canadian economy. Clearly, given the economic and fiscal situation that it has inherited, there is much that this government must, and will, do. Deficits must be reduced. Government intervention in the marketplace must be reduced. Investment must be encouraged. Confidence must be restored.

But difficult choices and hard decisions are not the sole preserve of the government. The private sector in Canada must ask itself some tough questions:

has it done its utmost to increase R&D investment; has it modernized its capital stock and kept up with technological change; has it aggressively pushed itself into the world market where we, as a trading nation must be; has it pushed productivity growth as aggressively as is required to remain competitive in world markets?

How these challenges can best be met will form the basis of extensive consultations with all segments of the private sector. The end result of these consultations should be a clear blueprint for government action to restore fiscal responsibility, flexibility and credibility. The government's objectives must and will be clear, and it will be judged on how well it attains these goals. At the same time, Canadians must recognize that this government is promising less intervention, not more. This is an opportunity, but also a responsibility. All key players in the economy – government, business and labour – must lift their sights and set new and challenging objectives for themselves. Doing better individually means we do better collectively. And do better we must.

Consider in turn the beneficial implications for our economy if the private sector were to challenge itself to increase more rapidly its investment spending, to expand export markets, to improve research and development, to enhance human resource development and to achieve healthy productivity growth.

The Investment Challenge

Investment plays a key role in shaping the economic future of an economy. Investment spending contributes directly to growth in real output and employment. But, even more important, the ability to put in place the right types of investment when they are required, and to respond rapidly to changing technology and to new world market conditions, strongly influences the future productivity growth and international competitiveness of a country. Increasing productive investment would benefit all sectors of the Canadian economy significantly. As the government moves to eliminate obstacles to investment growth, business must ask itself how it can do better and how much better it can do.

The R&D Challenge

In 1983, R&D expenditures in Canada totalled $5.2 billion, or 1.4 per cent of nominal GNP. In the terminology of the OECD, this made us a medium R&D country, far behind the likes of the United States, Japan, Germany, the United Kingdom and France. Is this where a country with our endowment of human capital, educational skills and know-how should be? Do we want to take the risk of falling behind these huge trading countries in a world that is changing rapidly in terms of technology? Increased R&D effort, and its rapid, widespread application, will require a substantial commitment from all sectors. It will be expensive. But, from the perspective of enlightened self-interest, can any segment of the economy – indeed, can we as a nation – afford to do otherwise? Would specific goals for individual industries help focus our national R&D efforts?

The Productivity Challenge

Productivity growth in Canada averaged 2.5 per cent over the 1966-1973 period. Average productivity growth was zero from 1974 to 1982. The implications of this dismal performance have been profound for the Canadian economy: shrinking real income growth, falling competitiveness, lower profitability and higher government deficits. In a very real sense, improving productivity enables all Canadians to live better. To produce more goods and services with the same inputs of labour and capital means that there is a bigger economic pie to be shared by all. Productivity gains come from investment and R&D, but significant gains can also come through more effective management and production systems. Improved productivity can build on itself by increasing our competitiveness, and our exports, and our ability to finance more investment and R&D spending. This means more jobs and a rising standard of living for all Canadians and should lead to an improvement in the quality of working life. A major challenge for the private sector is to improve productivity growth.

The Challenge to Develop Better Our Human Resources

The success of any economy ultimately rests on the skill, motivation and talents of its people. Canada has long been a leader among industrialized countries in terms of opening up educational opportunities for all Canadians. Canadians must have the best possible opportunities for training and skill development so that they can adapt efficiently and quickly to changes in job opportunities. Business and labour must seek new ways to adjust rapidly and positively to a constantly shifting economic environment, in a spirit that reflects a shared national commitment to improved economic performance.

The Export Challenge

Canada's share of world trade has declined in the post-war period. We have fallen from fourth to eighth place in the ranks of the world's major trading nations. Stronger export growth would increase real economic growth in Canada. It would mean many new jobs for the Canadian economy. But rising to this challenge would mean even more. Confidence in our entrepreneurial and marketing skills would be emboldened by succeeding in competition with the best the world can offer. Improving our performance in investment, R&D, productivity and human resources will enhance our ability to compete in the world. But we should also address other ways in which the private sector can play a more aggressive role in world markets, and discuss whether setting meaningful objectives can help trade performance.

All of these challenges need to be pursued. The government is prepared to explore, in consultations with Canadians, whether setting ambitious but realistic objectives in these areas could help our quest for economic renewal.

When Canadians voted massively for change, they indicated their desire for a government that would tackle the causes, not the symptoms, of our economic problems. This government wants to work together with Canadians to improve the

current economic situation, and to ensure an economic legacy for our children befitting our richly endowed country. Better economic performance is clearly the challenge for all of us. As we rise to this challenge, we will have not only a healthier economy but a stronger society, with a much greater awareness of what we can achieve by working together.

Annex

Status Quo Fiscal Outlook to 1990-91 and Comparison With the February 1984 Budget

Introduction

The purpose of this Annex is two-fold: first, to provide detailed information on the medium-term fiscal outlook for the federal government to the end of the decade; and, second, to show how the fiscal outlook has changed from that given in the February 1984 Budget.

The projections are based on an updated set of economic assumptions, and can be viewed as status quo projections assuming no change in government policy. They reflect the "state of the books" as the government found them and do not reflect the policy changes announced in the Economic Statement of November 8. The projections do, however, incorporate the impact of the 1 per cent increase in the manufacturers' sales tax, which took effect in October. As well, a number of accounting changes recommended by the Auditor General have been incorporated. In other respects, the current fiscal projections are directly comparable to those presented in the February budget.

A. The Fiscal Outlook to 1990-91

Overview

The fiscal projections are based on the medium-term economic projections, discussed in Chapter II of this paper. The economy is expected to grow less quickly in 1985 than in 1984, but to achieve growth slightly above potential over the remainder of the decade. Inflation is projected to remain relatively stable, and the unemployment rate to decline from an average of 11.4 per cent in 1984 to about 7 per cent by 1990. Personal income growth is expected to average around 7 per cent per year, reflecting the projected strength in employment growth coupled with modest gains in wages. Corporate profits are projected to increase by around 25 per cent in 1984, reflecting recovery from the low levels recorded during the 1981-1982 recession, and thereafter, to increase at about 10 per cent per annum.

Given this economic outlook, the status quo fiscal projections, as summarized in Table A.1, show a budgetary deficit of $34.5 billion in 1984-85, rising to $37.1 billion next year. By the end of the projection period, the deficit is still expected to be in excess of $37 billion, even though budgetary revenues are projected to grow at a faster rate than budgetary expenditures. Budgetary revenues are expected to grow at an average annual rate of 8.4 per cent between 1984-85 and 1990-91 while, over the same period, budgetary expenditures are projected to increase by 6.5 per cent. Given the large base of expenditures relative to revenues, the deficit does not decline significantly over the remainder of the decade despite the fact that revenues are growing about 2 per cent per year more rapidly than expenditures.

Table A.1

Summary Statement of Transactions November 1984 Status Quo[1]
1983-84 to 1990-91 (Fiscal Years)

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(millions of dollars)							
Budgetary transactions								
Revenues	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162	86,608	92,555	100,629
Expenditures	−88,915	−99,935	−106,642	−108,852	−115,262	−123,008	−130,255	−137,929
Deficit	−31,784	−34,500	−37,100	−34,300	−35,100	−36,400	−37,700	−37,300
Non-budgetary transactions								
Loans investments and advances	−673	−665	−1,058	−948	−838	−892	−945	−1,071
Specified purpose accounts	4,400	4,344	5,833	6,314	6,832	7,293	8,518	7,743
Other transactions	2,975	1,021	325	1,034	1,406	499	2,327	828
Net source of funds	6,702	4,700	5,100	6,400	7,400	6,900	9,900	7,500
Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)	−25,082	−29,800	−32,000	−27,900	−27,700	−29,500	−27,800	−29,800
Total outlays	−89,588	−100,600	−107,700	−109,800	−116,100	−123,900	−131,200	−139,000
Percentage change	12.2	12.3	7.1	1.9	5.7	6.7	5.9	5.9
Percentage of GNP	−23.0	−23.9	−24.0	−22.7	−22.4	−22.1	−21.8	−21.5
Program outlays	−71,442	−77,940	−82,155	−83,865	−89,310	−94,325	−99,375	−104,955
Percentage change	13.6	9.1	5.4	2.1	6.5	5.6	5.4	5.6
Percentage of GNP	−18.3	−18.5	−18.3	−17.4	−17.2	−16.8	−16.5	−16.2
Public debt charges	18,146	22,660	25,545	25,935	26,790	29,575	31,825	34,045
Percentage change	6.9	24.9	12.7	1.5	3.3	10.4	7.6	7.0
Percentage of GNP	4.6	5.4	5.7	5.4	5.2	5.3	5.3	5.3
Budgetary expenditures								
Percentage change	11.1	12.4	6.7	2.1	5.9	6.7	5.9	5.9
Percentage of GNP	−22.8	−23.7	−23.7	−22.5	−22.2	−22.0	−21.7	−21.3
Budgetary revenue								
Percentage change	3.6	14.5	6.3	7.2	7.5	8.0	6.9	8.7
Percentage of GNP	14.6	15.5	15.5	15.4	15.4	15.5	15.4	15.6
Budgetary deficit								
Percentage of GNP	−8.1	−8.2	−8.3	−7.1	−6.8	−6.5	−6.3	−5.8

Table A.1 (Cont'd)

Summary Statement of Transactions November 1984 Status Quo[1]
1983-84 to 1990-91 (Fiscal Years)

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(millions of dollars)							
Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)	−6.4	−7.1	−7.1	−5.8	−5.3	−5.3	−4.6	−4.6
Percentage of GNP								
GNP (billions of dollars)	390.3	421.7	449.4	482.9	519.0	560.2	601.4	646.4

(1) The 1983-84 figures are presented on the same basis as the projections for 1984-85 to 1990-91 and include the gross proceeds from the Canadian Ownership Special Charge in budgetary revenue. Financial requirements are unaffected by this treatment as loans, investments and advances and the specified purpose accounts have been adjusted accordingly. This contrasts with the public accounts treatment, where the net proceeds are classified as a specified purpose transaction.

Budgetary Revenues

The flow of budgetary revenues is contingent upon the economic outlook, given the tax system. The 1981-1982 recession slowed the growth in the tax bases considerably, thereby restraining the increase in budgetary revenues in both 1982-83 and 1983-84. In 1984-85, budgetary revenues are projected to increase by 14.5 per cent (see Table A.2), up significantly from the advance of 3.6 per cent registered in 1983-84. Most of the expected increase in 1984-85 results from a rebound in personal and corporate income tax revenues, as their respective tax bases improve, and also from an increase in return on investments due to the behaviour of interest rates. The projected growth of budgetary revenues weakens somewhat in 1985-86, but revenues continue to grow in line with the advances in economic activity through the rest of the decade. As a percentage of GNP, budgetary revenues are projected to increase to 15.5 per cent in 1984-85 and to show little change thereafter.

Among the components of budgetary revenue, personal income tax revenues are expected to increase in line with the growth in the economy. The somewhat faster rate of increase in personal income tax revenues in 1985-86 reflects, in part, the impact of various tax measures announced in past budgets.

Corporate income tax revenues are expected to increase significantly in 1984-85 due to a rebound in corporate profits in both 1983 and 1984 from their recession levels. These tax revenues should slow somewhat in 1985-86 and 1986-87, due largely to the slowdown in economic activity in 1985. Thereafter, the flow of corporate income tax revenue is expected to increase faster than GNP as the economy improves. The growth in sales tax revenues is affected by the 1 per cent increase in the manufacturers' sales tax effective October 1, 1984.

Table A.2

November 1984 Status Quo Budgetary Revenue Projections[1] 1983-84 to 1990-91

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
				(millions of dollars)				
Personal income tax	26,967	29,190	32,495	35,670	39,270	42,860	46,500	50,695
Corporate income tax	7,286	10,506	11,005	11,182	12,234	13,148	14,734	16,667
Sales tax	6,660	7,710	8,309	8,823	9,565	10,234	9,917	10,650
Other tax and non-tax revenue	16,218	18,029	17,733	18,877	19,093	20,366	21,404	22,617
Total budgetary revenue	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162	86,608	92,555	100,629
				(percentage change)				
Personal income tax	2.4	8.2	11.3	9.8	10.1	9.1	8.5	9.0
Corporate income tax	2.1	44.2	4.7	1.6	9.4	7.5	12.1	13.1
Sales tax	13.0	15.8	7.8	6.2	8.4	7.0	−3.1	7.4
Other tax and non-tax revenue	2.9	11.2	−1.6	6.5	1.1	6.7	5.1	5.7
Total budgetary revenue	3.6	14.5	6.3	7.2	7.5	8.0	6.9	8.7
				(percentage of GNP)				
Personal income tax	6.9	6.9	7.2	7.4	7.6	7.7	7.7	7.8
Corporate income tax	1.9	2.5	2.4	2.3	2.4	2.3	2.4	2.6
Sales tax	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.6	1.6
Other tax and non-tax revenue	4.2	4.3	3.9	3.9	3.7	3.6	3.6	3.5
Total budgetary revenue	14.6	15.5	15.5	15.4	15.4	15.5	15.4	15.6

Note: Details may not add due to rounding.

[1] The 1983-84 figures are presented on the same basis as the projections for 1984-85 to 1990-91 and include the gross proceeds from the Canadian Ownership Special Charge in budgetary revenue. This contrasts with the public accounts treatment, where the net proceeds are classified as a specified purpose transaction.

Budgetary Expenditures

The projections for budgetary expenditures are set out in Table A.3. The table lists total budgetary expenditures by major expenditure category, including projections for public debt charges and for major statutory programs, such as equalization payments to provinces, the government's contribution to unemployment insurance and net payments under the petroleum compensation program.

Budgetary expenditures are projected to increase by 12.4 per cent in 1984-85, but thereafter are forecast to grow at annual rates which are less than the projected growth rates for the economy. Over the first three years of the projection period, the annual growth rates are largely influenced by the behaviour of public debt charges. Public debt charges are expected to increase by approximately 25 per cent in 1984-85 owing to the impact of high interest rates. Even though the stock of debt increases, the decline in interest rates projected for 1986 substantially reduces the growth in public debt charges in both 1986-87 and 1987-88. Budgetary expenditures are also affected in 1986-87 by the effect of net receipts flowing into the petroleum compensation account, as this account is assumed to be in a balanced position by the end of 1986. The slowing in the rate of expenditure growth in the later years of the projection period reflects the improvement in the economic and inflation projections.

Table A.3

November 1984 Status Quo Budgetary Expenditure Projections

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
				(millions of dollars)				
Public debt charges	18,146	22,660	25,545	25,935	26,790	29,575	31,825	34,045
Major statutory programs								
Petroleum compensation account	483	1,141	36	−1,177	0	0	0	0
Unemployment insurance contributions	2,854	2,883	2,572	2,303	2,052	1,958	1,647	1,416
Family Allowance	2,327	2,416	2,507	2,570	2,686	2,812	2,933	3,026
Established programs financing	7,629	8,273	8,762	9,519	10,112	10,716	11,476	12,221
Canada Assistance Plan	3,288	3,643	3,875	4,063	4,250	4,410	4,570	4,725
Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spousal Allowance	10,406	11,555	12,731	13,326	14,154	14,879	15,669	16,499
Equalization	5,357	5,437	5,207	5,647	6,233	6,777	7,388	8,032
Other	4,180	4,975	5,206	5,402	5,534	6,259	6,469	6,696
Total statutory programs	36,524	40,323	40,896	41,653	45,021	47,811	50,152	52,615
Non-statutory expenditures	34,245	36,952	40,201	41,264	43,451	45,622	48,278	51,269
Budgetary expenditures	88,915	99,935	106,642	108,852	115,262	123,008	130,255	137,929

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
				(percentage change)				
Public debt charges	6.9	24.9	12.7	1.5	3.3	10.4	7.6	7.0
Major statutory programs								
Petroleum compensation account	–	136.2	−96.8	−3369.4	−100.0	–	–	–
Unemployment insurance contributions	32.9	1.0	−10.8	−10.5	−10.9	−4.6	−15.9	−14.0
Family Allowances	4.3	3.8	3.8	2.5	4.5	4.7	4.3	3.2
Established programs financing	36.4	8.4	5.9	8.6	6.2	6.0	7.1	6.5
Canada Assistance Plan	16.1	10.8	6.4	4.9	4.6	3.8	3.6	3.4
Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spousal Allowance	7.9	11.0	10.2	4.7	6.2	5.1	5.3	5.3
Equalization	6.3	1.5	−4.2	8.5	10.4	8.7	9.0	8.7
Other	19.5	19.0	1.7	3.9	2.4	13.1	3.4	3.5
Total statutory programs	17.6	10.4	1.4	1.9	8.1	6.2	4.9	4.9
Non-statutory expenditures	7.1	7.9	8.8	2.6	5.3	5.0	5.8	6.2
Budgetary expenditures	11.1	12.4	6.7	2.1	5.9	6.7	5.9	5.9

Table A.3 (Cont'd)

November 1984 Status Quo Budgetary Expenditure Projections

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
				(percentage of GNP)				
Public debt charges	4.6	5.4	5.7	5.4	5.2	5.3	5.3	5.3
Major statutory programs								
Petroleum compensation account	0.1	0.3	0.0	−0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Unemployment insurance contributions	0.7	0.7	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2
Family Allowance	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Established programs financing	2.0	2.0	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9
Canada Assistance Plan	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7
Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spousal Allowance	2.7	2.7	2.8	2.8	2.7	2.7	2.6	2.6
Equalization	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Other	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0
Total statutory programs	9.4	9.6	9.1	8.6	8.7	8.5	8.3	8.1
Non-statutory expenditures	8.8	8.8	8.9	8.5	8.4	8.1	8.0	7.9
Budgetary expenditures	22.8	23.7	23.7	22.5	22.2	22.0	21.7	21.3

Note: Details may not add due to rounding.

Accounting Changes

The November 1984 projections incorporate a number of accounting changes. These accounting changes were made in response to some of the reservations expressed in the past by the Auditor General regarding the government's accounting policies.

The Auditor General has stated three major reservations regarding the government's financial statements. These reservations relate to:

- the practice of establishing non-budgetary specified purpose accounts, such as the Canadian Ownership Account, the Unemployment Insurance Account and the Canada Pension Plan Account. In the Auditor General's opinion this practice results in making budgetary transactions too narrow in scope;
- the practice of recording international development assistance loans and subscriptions at the full amount advanced. The Auditor General would prefer to have such assets recorded at a much lower level to better reflect their true economic value, given that they carry low interest rates or none at all; and
- the practice of not recording certain liabilities. These include financial obligations related to certain items to be paid from statutory authorities, earned and unpaid annual vacation leave, and employee termination benefits. As well, the Auditor General feels that a valuation allowance should be provided against debts guaranteed by the government.

The consolidation of specified purpose accounts would require amendments to the legislation establishing these accounts. The consolidation of certain of these accounts require consultations with third parties. As a result, with the exception of the Canadian Ownership Account, the government has decided not to proceed with these changes at this time. We will be consulting further with the Auditor General and other interested parties on such changes.

The government has, however, decided to proceed with respect to the recording of liabilities heretofore unrecorded, provided that doing so is consistent with existing legislation. The accounting changes incorporated in the current status quo projections are listed in Table A.4 along with their impacts on the budgetary deficit and financial requirements.

The overall impact of these accounting changes on the deficit is to increase it by $300 million in 1983-84. The accounting changes add approximately $500 million to the projected deficit for 1984-85, increasing to over $750 million by 1990-91. It should be noted that, with the exception of the additional interest charges resulting from the outstanding debts of Canadair and de Havilland, the increases in the reported deficit resulting from these accounting changes impact on the internal accounts of the government and will not affect financial requirements.

Table A.4

November 1984 Status Quo Projections — Impact of Accounting Changes

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(millions of dollars)							
Impact on budgetary expenditures and deficit								
Subsidies under the Railway Act	– 50	0	0	0	0	0	0	0
Entitlements under Petroleum Incentives Program	– 50	0	0	0	0	0	0	0
Entitlements under Fiscal Stabilization Program	100	0	0	0	0	0	0	0
Entitlements under Western Grain Transportation Act	150	0	0	0	0	0	0	0
Earned and unpaid vacation leave	50	0	0	0	0	0	0	0
Employee termination benefits	100	100	100	100	100	100	100	100
Canadair and de Havilland interest on outstanding debts	– 300	190	245	280	320	365	405	455
Revaluation of international financial institutions subscriptions	300	200	200	200	200	200	200	200
Total impact on budgetary expenditures and deficit	300	490	545	580	620	665	705	755
Less:								
Impact on non-budgetary transactions	300	300	300	300	300	300	300	300
Equals:								
Impact on financial requirements (excl. foreign exchange transactions)	–	190	245	280	320	365	405	455

Note: With the exception of the interest on the debts of Canadair and de Havilland, the other accounting changes do not impact on financial requirements but represent rather the establishment of either liabilities or allowances for valuation against existing financial assets. With respect to 1983-84, none of the accounting changes impacts on financial requirements.

Non-Budgetary Transactions

The government's net financial requirements are a reflection not only of its budgetary revenues and expenditures, but also of its non-budgetary transactions. Non-budgetary transactions include loans, investments and advances, specified purpose accounts, and other transactions. Net funds provided by, or required for, the non-budgetary transactions are subject to wide variations from year to year. In recent years, these transactions have provided a net source of funds to the government and thus have lessened the extent to which the government has needed to borrow on financial markets.

As shown in the summary statement of transactions (Table A.1), total net funds to the government from this source are forecast to range between $4.7 billion and $9.9 billion. Most of the variation in net funds over the planning period is due to the behaviour of the unemployment insurance account which is assumed to be in a balanced position by the end of 1989.

Included in non-budgetary transactions are several accounting changes which were noted above. These accounting changes increased non-budgetary transactions by $300 million throughout the entire projection period.

Financial Requirements (Excluding Foreign Exchange Transactions)

Given the projected budgetary deficit track together with the forecast net source of funds from non-budgetary transactions, financial requirements (excluding foreign exchange transactions) are projected to increase from $29.8 billion in the current fiscal year to $32 billion in 1985-86, and then to remain above $27 billion throughout the remainder of the projection period. Financial requirements are often considered to be the most comprehensive and economically meaningful summary measure of the federal fiscal position, as they show the net direct impact of federal activities on financial markets.

B. Comparison With the February 1984 Budget: 1983-84 to 1987-88

Overview

Differences between the current fiscal projections and those of the February 1984 budget are shown in Table A.5. Public accounts data for 1983-84 indicate that budgetary revenues were about $1.5 billion lower than projected at the time of the February budget. However, this shortfall in revenue was offset by lower than expected budgetary expenditures such that the increase of $334 million in the deficit was almost entirely the result of the accounting changes noted above. Non-budgetary transactions provide a larger net source of funds compared to that expected at the time of the February budget. Most of this increase was concentrated in the "other transactions" component reflecting a higher net source of funds from cheques issued in March, but cashed only after the end of fiscal year

1983-84. As a result, financial requirements (excluding foreign exchange transactions) were about $2 billion less than forecast in the February budget.

For the outlook period the current economic assumptions imply weaker growth and somewhat lower inflation than the corresponding assumptions in the February budget. With higher interest rates projected for both 1985 and 1986 and weaker growth throughout the entire period, the revised fiscal projections indicate substantially higher deficits and financial requirements than were projected in the February budget. For 1984-85, the deficit is projected to be about $5 billion higher than estimated at the time of the February budget. Throughout the remainder of the outlook period, the deficit is now projected to be up to $9 billion higher per year. These increases in the deficit primarily reflect slower growth in revenues coupled with substantially higher public debt charges.

Table A.5

Differences Between the November 1984 Status Quo Projections and the February 1984 Budget

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
			(millions of dollars)		
February 1984 budget					
Revenues					
millions of dollars	58,626	67,326	74,125	80,687	88,077
percentage of GNP	15.0	15.7	15.8	15.7	15.9
Expenditures					
millions of dollars	90,076	96,926	102,075	107,787	114,277
percentage of GNP	23.1	22.6	21.7	21.0	20.6
Budgetary deficit					
millions of dollars	31,450	29,600	27,950	27,100	26,150
percentage of GNP	8.1	6.9	5.9	5.3	4.7
Non-budgetary transactions					
millions of dollars	4,450	4,050	4,650	7,400	7,500
Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)					
millions of dollars	27,000	25,550	23,300	19,700	18,650
percentage of GNP	6.9	5.9	5.0	3.8	3.4
Changes					
Revenues:					
Total changes to budgetary revenues	−1,495	−1,891	−4,583	−6,135	−7,915
Expenditures:					
Program expenditures (excl. accounting changes)	−1,477	209	877	−1,800	−1,675
Public debt charges	16	2,310	3,145	2,285	2,090
Accounting changes	300	490	545	580	620
Total increase in the deficit	334	4,900	9,150	7,200	8,950
Non-budgetary transactions:					
Loans, investments and advances (excl. accounting changes)	−399	409	−83	−35	135
Specified purpose accounts	605	−16	−217	−1,591	−173
Other transactions (excl. accounting changes)	1,746	−43	450	326	−362
Accounting changes	300	300	300	300	300
Total Non-budgetary transaction changes	2,252	650	450	−1,000	−100
Total change in financial requirements (excl. foreign exchange transactions)	−1,918	4,250	8,700	8,200	9,050

Table A.5 (Cont'd)

Differences Between the November 1984 Status Quo Projections and the February 1984 Budget

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
			(millions of dollars)		
November 1984 status quo					
Revenues					
millions of dollars	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162
percentage of GNP	14.6	15.5	15.5	15.4	15.4
Expenditures					
millions of dollars	88,915	99,935	106,642	108,852	115,262
percentage of GNP	22.8	23.7	23.7	22.5	22.2
Budgetary deficit					
millions of dollars	31,784	34,500	37,100	34,300	35,100
percentage of GNP	8.1	8.2	8.3	7.1	6.8
Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)					
millions of dollars	25,082	29,800	32,000	27,900	27,700
percentage of GNP	6.4	7.1	7.1	5.8	5.3

Budgetary Revenues

The reduction in projected budgetary revenues as shown in Table A.6, is almost entirely due to lower projected personal income tax revenues. About one half of this downward revision is due to the revised economic forecast, as the downward revisions to the projected level of economic activity directly lower the tax bases and these, in turn, have implications for the growth of personal income tax revenue. In comparison to the February budget, gross national product has been revised downwards by about $44 billion by 1988, and as most of this decline is concentrated in personal income, revenues from this source have fallen. A further downward adjustment to personal income tax revenues was also made to reflect new tax collection data made available since February. The new data indicate the possibility of a change in the historical relationship between personal income and tax collections. The reasons for this change are not well understood. The central issue is whether it represents a permanent change in the relationship or whether over time the earlier historical relationship will be restored. Resolving this issue is particularly difficult because of the significant economic changes which have occurred in labour markets and the composition of personal income over the past three years and also because of changes in the tax system which have been introduced. In preparing the current status quo outlook, it was assumed that the change in relationship was permanent. This has reduced revenues by about $2 billion in 1987-88 compared to the February budget. This assumption, therefore, has not changed the central message in the status quo outlook – the deficit is not projected to decline over the remainder of the decade.

Table A.6

Budgetary Revenues Comparison with the February 1984 Budget

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
			(millions of dollars)		
February 1984 budget level	58,626	67,326	74,125	80,687	88,077
Changes since February 1984					
Personal income tax	−1,288	−3,620	−4,455	−5,090	−5,935
Corporate income tax	−545	700	690	−240	−313
Sales tax	100	395	−471	−722	−800
Other tax and non-tax revenue	238	634	−347	−83	−867
Total changes	−1,495	−1,891	−4,583	−6,135	−7,915
November 1984 status quo	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162

Budgetary Expenditures

The major changes in budgetary expenditures since the February budget are contained in Table A.7. For the outlook period, public debt charges account for most of the differences in budgetary expenditures. In 1984-85 and 1985-86, the increase in public debt charges results, in large part, from the higher interest rates than forecast at the time of the February budget. Also contributing to higher public debt charges over this period, as well as in the remaining years of the forecast period, are increases in the annual deficit.

Higher than expected deficits in the petroleum compensation account also contribute to the increase in budgetary expenditure in 1984-85. In 1986-87 the petroleum compensation account provides a source of funds as the deficit in the account is assumed to be eliminated by the end of 1986. Established Programs Financing payments are also higher than anticipated in February, reflecting adjustments for prior years. Also contributing to the increase in budgetary expenditures compared to the forecast in February, is the implementation of certain accounting changes noted above. Lower projections for inflation, resulting in lower costs in many expenditure categories, coupled with higher estimates for anticipated lapses, dampen the impact of the above increases.

Table A.7

Budgetary Expenditures Comparison with the February 1984 Budget

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
			(millions of dollars)		
February 1984 budget level	90,076	96,926	102,075	107,787	114,227
Changes since February 1984					
Public debt charges	16	2,310	3,145	2,285	2,090
Petroleum compensation account	222	850	279	−1,155	−16
Established programs financing	−117	738	650	520	280
Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spousal Allowance	−36	−29	−17	−351	−466
Accounting changes	300	490	545	580	620
Other	−1,548	−1,350	−69	−814	−1,473
Total changes	−1,161	3,009	4,567	1,065	1,035
November 1984 status quo	88,915	99,935	106,642	108,852	115,262

Non-Budgetary Transactions

Table A.8 identifies the major components of the change in the projections for the non-budgetary transactions since the February 1984 budget. The accounting changes imply that the net source of funds provided by the non-budgetary account will be higher by $300 million per year. From 1985-86 to 1987-88 there are additional requirements forecast for the unemployment insurance account. The increases in the deficit of the unemployment insurance account, in comparison with the February budget, generally reflects the changes in economic conditions as well as the assumption that the account will return to balance by the end of 1989 rather than 1987. The revision of $1,746 million in 1983-84 in the "other transactions" category reflects a higher net source of funds from cheques issued in March but cashed only after the end of fiscal year 1983-84.

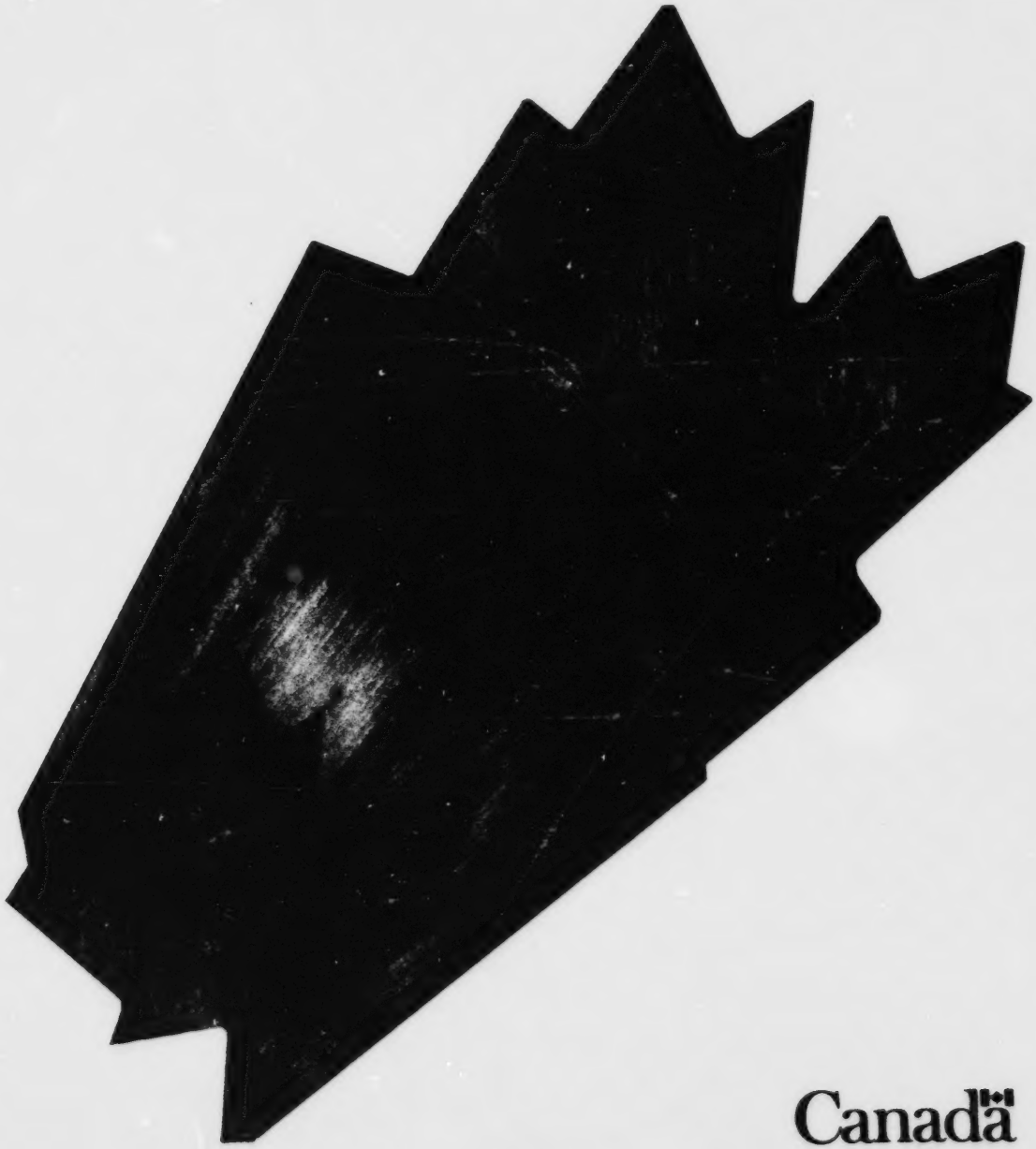
Table A.8

Non-Budgetary Transactions Comparison with the February 1984 Budget

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
			(millions of dollars)		
February 1984 budget level	4,450	4,050	4,650	7,400	7,500
Changes (excluding accounting changes) since February 1984					
Loans, investments and advances	−399	409	−83	−35	135
Specified purpose accounts	298	58	−210	−1,781	−522
Unemployment insurance account	21	95	192	171	201
Superannuation	–	−186	−255	−47	76
Western grain stabilization	286	17	56	66	72
Other	1,746	−43	450	326	−362
Other non-budgetary transactions	300	300	300	300	300
Accounting changes	2,252	650	450	−1,000	−100
Total changes	6,702	4,700	5,100	6,400	7,400
November 1984 status quo					

Une nouvelle direction pour le Canada

Un programme de renouveau économique



Canada

Une nouvelle direction pour le Canada

Un programme de renouveau économique

présentée par
l'honorable Michael H. Wilson
ministre des Finances

le 8 novembre 1984

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Table des matières

		Page
I.	Introduction	1
II.	Perspectives économiques et financières	5
	A. Perspectives économiques	5
	B. Perspectives financières	8
	C. Questions et risques	12
III.	Obstacles à la croissance	15
	A. La persistance des déficits en tant qu'obstacle à la croissance	15
	B. Obstacles à la croissance dans le secteur privé	21
IV.	Stratégie de renouveau économique	23
	A. Promotion de la croissance dans le secteur privé	23
	1. R&D, innovation et diffusion de la technologie	25
	2. Marchés extérieurs et financement des exportations	28
	3. Investissements du secteur privé	36
	4. Marché du travail et ressources humaines	45
	5. Adaptation au changement économique et technologique	51
	6. Croissance et compétitivité: la dimension régionale	55
	7. Réglementation et intervention économiques	59
	8. Politique de l'énergie	67
	9. Coordination avec les provinces	70
	B. Rétablissement d'une marge de manœuvre financière	71
	1. Développement économique	73
	2. Programmes sociaux	73
	3. Transferts fédéraux-provinciaux	86
	4. Aide publique au développement	88
	5. Défense nationale	89
	C. Conclusion: mise en œuvre de la stratégie	89
V.	Consultations	93
VI.	Amélioration des performances économiques: le défi pour les Canadiens	97
Annexe		101

Introduction

Nous formons au Canada un peuple fort et dynamique. Nous sommes abondamment pourvus en ressources naturelles. Nous bénéficions d'une excellente infrastructure économique édifiée au cours des années. Il n'y a pas de bornes à notre esprit d'innovation et d'entreprise. Et nous avons de grandes possibilités de croissance.

Pourtant, depuis une dizaine d'années, notre performance économique est très en deçà de notre potentiel. Depuis cinq ans en particulier, nos résultats économiques ont été médiocres non seulement par rapport à notre potentiel, mais aussi en comparaison d'autres pays qui sont très loin d'avoir les mêmes atouts que nous.

Le 4 septembre, les Canadiens ont voté pour le changement et pour un avenir meilleur, parce qu'ils savaient que nous pouvions faire beaucoup plus pour réaliser cet avenir. Ils ont ainsi donné la possibilité de prendre un nouveau départ, de rebâtir la confiance et d'établir un nouveau consensus national afin de réaliser le potentiel économique du Canada.

Les Canadiens ont voté pour un changement des politiques et un changement du mode d'élaboration de ces politiques. Voilà notre mandat et notre défi.

Le vote du 4 septembre est aussi un verdict sévère porté sur les résultats économiques du Canada pendant la période récente. Les Canadiens ont jugé une décennie caractérisée par la hausse des déficits de l'État et la montée du chômage, par l'expansion et l'interventionnisme de l'administration publique et par une croissance économique chancelante et incertaine. Ils ont vu des réalités économiques qui avaient changé et un pays qui n'avait pas évolué au rythme de ce changement. Ils ont constaté que leur gouvernement et leur économie s'étaient écartés dangereusement de la voie à suivre et de l'équilibre à conserver.

Nos piètres résultats n'ont pas une cause seule et unique. L'instabilité des marchés internationaux nous a causé des difficultés. Cependant, elle a aussi fait naître des possibilités, des chances que nous n'avons pas su saisir à temps. L'évolution technologique a entraîné le déclin de certaines de nos industries traditionnelles, mais elle a aussi créé de nouveaux défis que nous n'avons pas relevés assez rapidement. Enfin, si l'augmentation rapide de notre population active a maintenu le chômage à un niveau excessivement élevé, elle nous a aussi offert la possibilité d'enregistrer une forte croissance non inflationniste. Or, nous n'avons pas réussi à exploiter cette possibilité.

L'une des raisons majeures de nos mauvais résultats a été l'incapacité du gouvernement du Canada de s'attaquer aux vrais problèmes. Le gouvernement a trop longtemps négligé les causes des problèmes et ne s'est attaqué qu'à leurs symptômes. Il a trop longtemps laissé sa situation financière se détériorer et la dette augmenter. Par le biais d'une réglementation et d'une intervention excessives, il a substitué les jugements des hommes politiques et des régulateurs à ceux du marché.

En conséquence, l'entreprise – et plus particulièrement la petite entreprise – s'est trouvée ligotée par une réglementation croissante qui l'a privée de l'énergie créatrice nécessaire pour prendre des risques, accroître la productivité et créer des emplois durables et satisfaisants. Le gouvernement a trop souvent entravé le changement – au lieu de le faciliter – en protégeant aux frais du contribuable les entreprises qui ne réagissaient pas assez vite pour accroître la productivité ou saisir les nouvelles possibilités offertes par le marché. Au lieu de mettre en place un cadre légal et fiscal cohérent sur lequel l'entreprise productive pourrait s'appuyer, le gouvernement a procédé à des changements arbitraires, qui ont créé un climat d'incertitude et miné la confiance aussi bien au pays qu'à l'étranger.

Un autre résultat est que les travailleurs n'ont pas eu suffisamment de possibilités de devenir plus productifs. Ni eux ni leurs familles n'ont pu satisfaire leurs espoirs et leurs aspirations. Le gouvernement a trop souvent été incapable d'instaurer les conditions qui auraient permis aux jeunes de commencer une vie active productive ou qui auraient permis aux travailleurs âgés de s'adapter plus facilement à de nouveaux emplois. Celui ou celle qui voulait chercher de nouvelles possibilités devait le faire à ses propres risques et dépens, tandis que ceux qui refusaient de s'adapter bénéficiaient souvent d'une aide considérable du gouvernement. Cela a sapé la confiance et l'esprit d'initiative des travailleurs et de leurs familles.

En bref, le dynamisme fondamental des Canadiens et des entreprises canadiennes a été érodé par une politique économique qui, bien que reposant souvent sur de bonnes intentions, a été incohérente, a découragé la productivité et a souvent récompensé les moins productifs, aux dépens de ceux qui étaient prêts à prendre des risques et à innover.

Le gouvernement estime que les Canadiens ont la volonté de produire et d'innover, et la capacité d'engendrer une croissance beaucoup plus forte que celle qui a été enregistrée depuis une décennie. Notre objectif est de mettre en place un cadre d'orientation qui libérera l'énergie créatrice des Canadiens afin qu'ils puissent se bâtir un avenir meilleur qui donnera aux jeunes l'occasion d'apporter une contribution productive à l'économie et qui ouvrira des possibilités nouvelles aux travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi. Nous devons ramener le Canada au travail de manière que tous les Canadiens, y compris les retraités, les enfants et les adultes incapables de travailler, puissent jouir d'une vie meilleure. Nous visons un renouveau économique – un renouveau qui permettra aux Canadiens de se concentrer de manière coopérative et constructive sur l'accroissement du «gâteau» que représente l'économie, au lieu de s'enliser dans des luttes de plus en plus négatives pour obtenir une part d'un gâteau constant ou même en voie de rétrécissement.

Ce gouvernement montrera la voie de ce renouveau économique. Nous nous sommes fixé quatre défis.

En premier lieu, nous devons remettre de l'ordre dans nos finances afin d'arriver à enrayer, puis à résorber, le gonflement considérable de la dette publique et les effets négatifs qu'il exerce sur la confiance et la croissance.

En deuxième lieu, nous devons redéfinir le rôle de l'État afin qu'il fournisse un meilleur cadre pour la croissance et la création d'emplois et qu'il représente beaucoup moins un obstacle au changement et à l'innovation.

En troisième lieu, nous devons adopter des politiques favorables à une hausse de l'investissement, à une intensification de l'innovation, à une amélioration de la compétitivité internationale et à l'établissement d'un climat propice à l'apparition et à l'essor des entreprises nouvelles.

Enfin, nous devons réaliser ces changements d'une manière qui soit équitable, transparente et conforme à l'esprit fondamental de compassion, de tolérance et de justice qui caractérise la société canadienne. Nous n'affaiblirons pas les programmes essentiels de soutien du revenu qui ont bien servi les Canadiens. En fait, grâce à une meilleure performance économique nous chercherons à apporter une aide encore plus grande aux Canadiens qui en ont vraiment besoin.

Nous pensons que, en étant à la hauteur de ces quatre défis, nous pouvons amorcer le processus de renouveau économique.

Cependant, le renouveau ne s'obtiendra pas du jour au lendemain, ni sans peine. Il n'existe aucun remède rapide à des problèmes qui se sont développés sur une décennie. Le renouveau sera également impossible sans la collaboration du gouvernement fédéral, des provinces, des entreprises, des travailleurs et de leurs syndicats ainsi que des autres Canadiens. Non seulement nous devrons travailler dur, mais nous devrons travailler ensemble, dans un effort véritablement national de reconstruction économique.

Cela signifie que nous nous efforcerons de remplacer les tensions qui ont caractérisé les relations fédérales-provinciales au cours des dernières années par un climat plus positif et productif. Ce n'est qu'en collaborant de manière plus efficace que les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent améliorer sensiblement les perspectives de croissance économique au cours des prochaines années.

Ce document a pour objet de présenter les idées du gouvernement sur les voies à suivre dans cet effort national. Les chapitres qui suivent exposent un programme de restructuration de la politique économique fédérale. Le chapitre II décrit la situation financière actuelle et les perspectives probables de l'économie d'ici la fin de la décennie. Le chapitre III présente les obstacles à surmonter.

Notre programme de renouveau fait l'objet du chapitre IV. Un grand nombre d'options ont été présentées à dessein. Le gouvernement a consacré beaucoup de temps à l'étude des défis économiques, et nous avons une idée claire de la direction

dans laquelle nous désirons conduire le pays. Nous ne voulons cependant pas agir sans solliciter l'avis de tous les Canadiens et en tenir pleinement compte dans nos décisions. Il y a de grands problèmes à résoudre, et tous doivent participer à cet effort. Notre programme vise à stimuler le débat lors des consultations qui se tiendront au cours des prochains mois avec les provinces, le monde du travail, le milieu des affaires et les autres groupes de la société canadienne. Le processus de ces consultations est décrit au chapitre V. Quant au chapitre VI, il résume les défis auxquels nous sommes tous confrontés si nous voulons obtenir une économie saine et en expansion.

Alors que nous commençons à discuter de ce programme, les Canadiens ne doivent pas perdre de vue l'objectif général derrière lequel nous sommes tous réunis. Nous venons tous de différents milieux, de diverses régions, et nous avons tous une expérience et des intérêts différents. Cependant, nous sommes unis par une volonté commune de voir un Canada fort et prospère. La réalisation de ce but améliore le sort de chacun d'entre nous. Nous pouvons l'atteindre si nous y travaillons tous ensemble.

II.
Perspectives économiques et financières

A. Perspectives économiques

Situation économique actuelle

Au début de 1983, l'économie canadienne a commencé à sortir de sa pire récession de l'après-guerre. Entre le sommet qui a précédé la récession, au milieu de 1981, et le creux de la crise, au quatrième trimestre de 1982, la production réelle a baissé de 6.6 pour cent au Canada, l'emploi a chuté de près de 5 pour cent avec la perte de 560,000 emplois et le taux de chômage a grimpé à un sommet de 12.8 pour cent. À l'heure actuelle, malgré deux années de reprise, l'économie porte encore les séquelles de la plus grave récession enregistrée depuis les années 1930. L'emploi est à peine remonté au niveau d'avant la récession, le taux de chômage est extrêmement élevé et l'industrie canadienne tourne à un niveau nettement inférieur à son potentiel.

Les statistiques actuelles indiquent que l'expansion se poursuit, mais à un rythme modeste. Un facteur tout aussi important est que la reprise n'a pas jusqu'ici été aussi largement répartie ni aussi équilibrée qu'on l'avait prévu, et que les risques qui menacent la poursuite de ce redressement ont notablement augmenté depuis le début de l'année. Plus particulièrement, la persistance d'un haut taux de chômage et de taux d'intérêt élevés et instables a contribué à affaiblir la confiance des consommateurs et des investisseurs. Cette baisse de confiance se manifeste tout particulièrement dans les secteurs de l'économie canadienne sensibles aux taux d'intérêt: les investissements des entreprises manquent de vigueur tout comme les dépenses consacrées au logement et aux biens durables de consommation.

La faiblesse des dépenses intérieures a certes été compensée partiellement par la vigueur des exportations et l'amélioration de la situation commerciale, mais elle a eu pour effet de lier davantage notre reprise à l'expansion de l'économie américaine, aggravant ainsi le risque d'une rechute au Canada, si la croissance économique marquait le pas aux États-Unis.

Un autre facteur préoccupant de la reprise actuelle est l'inégalité de sa répartition. Plusieurs provinces ont enregistré un redressement économique relativement rapide, mais l'activité reste faible dans d'autres régions. Des disparités du même

genre se manifestent trop souvent aussi entre les secteurs industriels, les activités de fabrication bénéficiant d'une reprise assez vigoureuse, tandis que nombre d'industries d'exploitation des ressources subissent encore les contrecoups de la récession.

En résumé, bien que l'économie canadienne ait continué de croître en 1984, le caractère inégal de cette croissance, la faiblesse de la demande dans plusieurs grands secteurs et la persistance de taux de chômage élevés incitent de plus en plus de gens à penser que la reprise s'est essoufflée. Cette impression se confirme lorsque l'on compare la performance de l'économie canadienne en 1984 avec l'expansion remarquable enregistrée récemment aux États-Unis.

Perspectives de l'économie canadienne

Les perspectives économiques et financières présentées dans ce chapitre décrivent l'évolution probable de l'économie canadienne et de la situation financière du gouvernement fédéral au cours de la décennie et reposent sur deux hypothèses clés:

- d'abord, qu'il n'y aura pas de crise importante de l'économie mondiale et que les taux réels d'intérêt américains et internationaux reviendront à un niveau plus normal après 1985; et
- ensuite, que le cadre des dépenses, du régime fiscal et de la réglementation au Canada ne subira aucun changement au cours de la décennie.

La baisse présumée des taux d'intérêt américains après 1985 est reflétée dans les projections de l'économie canadienne que présente le tableau 1 ci-dessous. Si ces taux ne fléchissaient pas, les perspectives seraient sensiblement plus sombres, comme nous l'expliquons par la suite dans ce chapitre.

On prévoit maintenant une croissance de la production réelle d'environ 4.2 pour cent en 1984, comparativement à 4.9 pour cent lors du budget de février dernier. Les investissements non résidentiels des entreprises devraient rester faibles à cause des taux d'intérêt réels élevés, de la nécessité de poursuivre l'assainissement des bilans et d'une forte marge de sous-utilisation des capacités. Étant particulièrement sensibles aux taux d'intérêt, les investissements résidentiels ont souffert de la hausse des taux hypothécaires au premier semestre de 1984. Les dépenses publiques en biens et services n'afficheront qu'une légère croissance réelle en 1984. L'excédent commercial du Canada se situe actuellement à un niveau record ou presque et devrait s'y maintenir à court terme, stimulant ainsi la croissance de l'emploi et de la production, de manière directe dans les secteurs travaillant pour l'exportation, et de façon indirecte dans toute l'économie.

Selon les prévisions, l'expansion de la production réelle au Canada devrait se ralentir en 1985 pour tomber à environ 2.4 pour cent, suivant ainsi l'évolution prévue de l'économie américaine. La baisse de régime escomptée dans les deux économies est due aux taux d'intérêt nominaux et réels élevés que l'on observe actuellement. Un fort taux de chômage devrait freiner la progression des revenus

Tableau 1

Projection économique: principaux indicateurs économiques, 1984-1990

	1984	1985	Moyenne à moyen terme: 1986-1990
	(Variation en pourcentage, sauf indication contraire)		
DNB réelle	4.2	2.4	3.4
Emploi	2.4	1.9	2.7
Taux de chômage (niveau)	11.4	10.9	8.9
Indice des prix à la consommation	4.5	4.1	3.8
Taux des effets commerciaux à 90 jours			
Nominal	11.6	10.6	6.5
Réel	7.1	6.5	2.7

* Les taux d'intérêt réels mesurés de façon conventionnelle sont les taux d'intérêt nominaux diminués du taux d'inflation. Cette dernière est mesurée ici par l'Indice des prix à la consommation.

personnels et inciter les consommateurs à la prudence. La confiance des entreprises et des consommateurs ne s'est guère raffermie au Canada depuis le début de la reprise et, si la politique publique n'est pas modifiée, elle risque de demeurer chancelante l'an prochain.

La croissance de l'emploi devrait se ralentir quelque peu en 1984 pour s'établir à 1.9 pour cent en moyenne d'un quatrième trimestre à l'autre, alors qu'une progression de 3.5 pour cent avait été enregistrée au cours de la première année de reprise. Le taux de chômage devrait être de 11.4 pour cent en moyenne en 1984. Il ne baissera que légèrement sans doute en 1985, le ralentissement prévu de la production réelle diminuant les chances d'un accroissement appréciable de l'emploi.

L'inflation mesurée par l'IPC devrait rester aux niveaux actuels jusqu'à la fin de 1984. Les tensions à la hausse exercées par le renchérissement des produits alimentaires et des importations par suite de la baisse de notre monnaie par rapport au dollar américain devraient être compensées dans une large mesure par la faiblesse du prix des produits de base et l'atténuation des tensions de coût sur le marché du travail. L'inflation devrait s'établir à 4.5 pour cent en moyenne en 1984, puis ralentir légèrement en 1985 pour descendre à un peu plus de 4 pour cent.

Le facteur clé de la projection à moyen terme est le présumé retour graduel des taux d'intérêt nominaux et réels à des niveaux plus normaux aux États-Unis et au

Canada. Moyennant cette hypothèse, l'économie canadienne devrait enregistrer une progression réelle d'un peu moins de 3.5 pour cent par an en moyenne de 1986 à 1990. Les investissements réels devraient se raffermir au cours de cette période grâce à la baisse présumée des taux d'intérêt réels au Canada. On prévoit de plus un maintien et même un accroissement à moyen terme, des progrès enregistrés récemment sur les plans de l'inflation et de la compétitivité.

Malgré cela, le taux de chômage ne devrait baisser que lentement pour descendre au voisinage de 7 pour cent en 1990, ce qui donnerait un taux moyen d'environ 9 pour cent à moyen terme. Cela signifie qu'il faudrait neuf années pour ramener le taux de chômage à son niveau d'avant la récession. Ce n'est certes pas une perspective économique acceptable pour les Canadiens.

B. Perspectives financières

Les perspectives budgétaires du gouvernement fédéral se sont considérablement assombries depuis le budget de février 1984. Dans ce budget, le gouvernement précédent avait présenté un plan financier pour la période allant jusqu'à 1987-88 qui se caractérisait par des déficits et des besoins financiers élevés, mais en diminution progressive. Cependant, depuis février, les taux d'intérêt ont grimpé au lieu de diminuer comme le prévoyait le budget, et les perspectives économiques se sont détériorées. Aussi ce gouvernement a-t-il hérité d'une situation budgétaire beaucoup plus sérieuse qu'on ne l'indiquait en février dernier. On s'attend maintenant à ce que le déficit de *statu quo* – c'est-à-dire un déficit ne tenant pas compte des mesures déjà prises ou envisagées par le nouveau gouvernement – atteigne près de $35 milliards pour le présent exercice. L'an prochain, en l'absence de changement de politiques, le déficit grimperait à plus de $37 milliards. En outre, cette hausse aurait été plus marquée si le gouvernement précédent n'avait pas prévu une dimimution de l'aide à la création directe d'emplois et à la formation, qui devait tomber de $2.2 milliards cette année à $1.2 milliard seulement l'an prochain.

Le tableau 2 permet de comparer les perspectives financières actuelles avec celles que présentait le budget de février. Ce dernier projetait un déficit qui tomberait de $29.6 milliards pour l'exercice en cours à $26.2 milliards d'ici 1987-88, tandis que les besoins financiers devaient passer de $25.6 milliards à $18.7 milliards pendant la même période. On estimait alors que, en proportion du produit national brut (PNB), le déficit descendrait de 6.9 à 4.7 pour cent, les besoins financiers tombant de 5.9 à 3.4 pour cent.

Tableau 2

Tendances projetées de la situation budgétaire de statu quo: Perspectives en novembre par comparaison avec le budget de février 1984

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
1. **Budget de février**							
Déficit budgétaire							
– en millions de dollars	29,600	27,950	27,100	26,150	—	—	—
– en pourcentage du PNB	6.9	5.9	5.3	4.7	—	—	—
Besoins financiers							
– en millions de dollars	25,550	23,300	19,700	18,650	—	—	—
– en pourcentage du PNB	5.9	5.0	3.8	3.4	—	—	—
2. **Perspectives de novembre**							
Déficit budgétaire							
– en millions de dollars	34,500	37,100	34,300	35,100	36,400	37,700	37,300
– en pourcentage du PNB	8.2	8.3	7.1	6.8	6.5	6.3	5.8
Besoins financiers							
– en millions de dollars	29,800	32,000	27,900	27,700	29,500	27,800	29,800
– en pourcentage du PNB	7.1	7.1	5.8	5.3	5.3	4.6	4.6

La deuxième section du tableau 2 présente les projections mises à jour du déficit et des besoins financiers. L'annexe donne plus de détails sur ces projections. Il s'agit d'estimations de *statu quo*. Les deux projections reflètent la majoration de la taxe fédérale de vente entrée en vigueur le 1er octobre, mais la prévision actuelle tient aussi compte d'un certain nombre de modifications comptables recommandées par le Vérificateur général. Ces modifications ont pour effet d'accroître le déficit

d'environ $500 à $600 millions par an, comme le montre le tableau 3. À tous les autres égards, les projections financières actuelles ont été élaborées sur les mêmes bases que celles du budget de février 1984.

Les perspectives de déficit inquiètent sérieusement le gouvernement, comme elles devraient d'ailleurs préoccuper tous les Canadiens. Le déficit et les besoins financiers sont beaucoup plus élevés que prévu en février. On prévoit maintenant un déficit qui atteindrait $34.5 milliards en 1984-85 et passerait à plus de $37 milliards l'an prochain. Et il y a un autre signal d'alarme: les projections n'indiquent plus, comme dans le budget de février, une tendance à la baisse du déficit à moyen terme, malgré la détente présumée des taux d'intérêt.

Il y a trois grandes raisons à cette importante modification du profil des déficits. Le tableau 3 résume les principales causes d'augmentation du déficit, des explications plus détaillées étant fournies à l'annexe.

Tableau 3

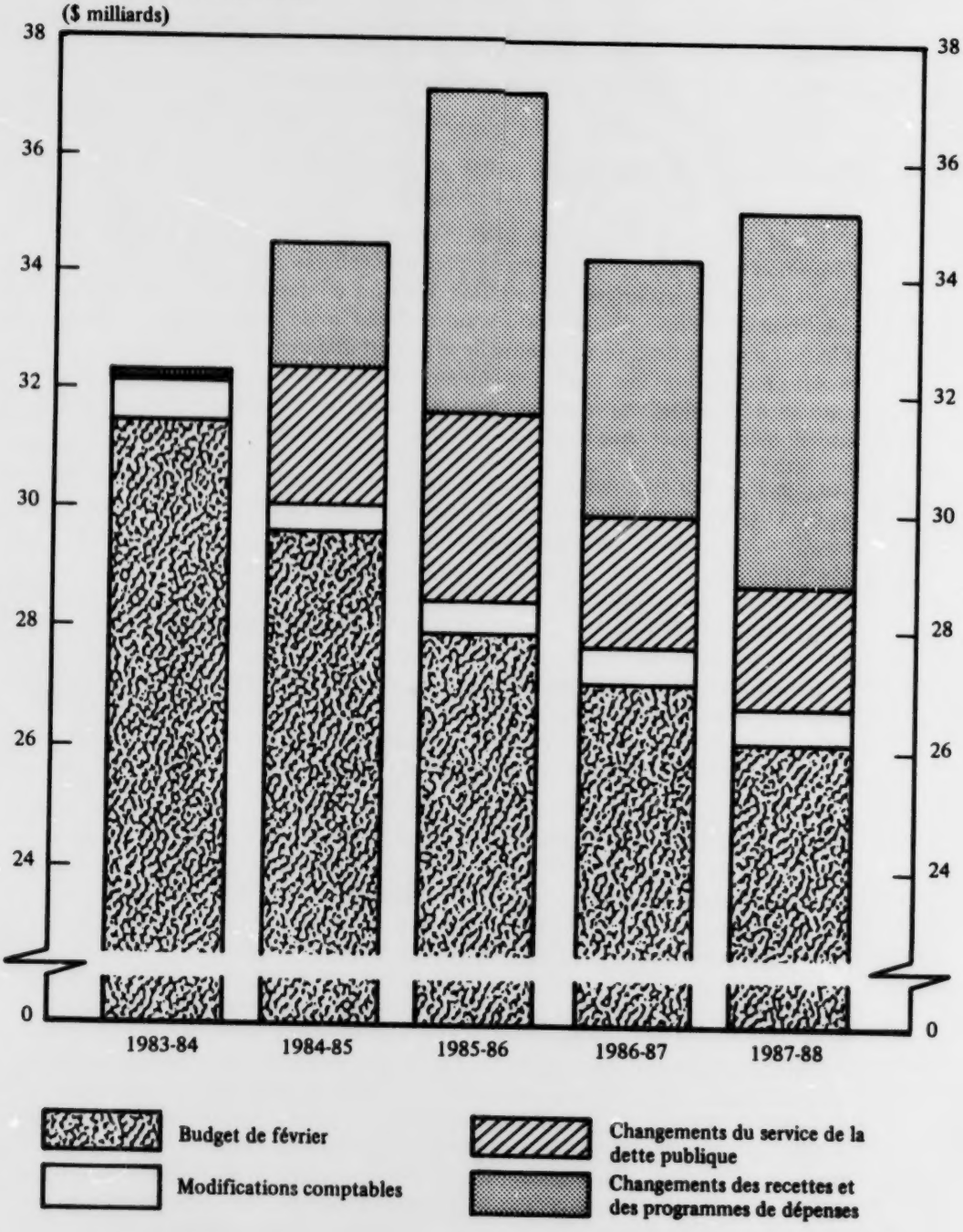
Facteurs de changement des déficits projetés depuis le budget de février

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(Incidence sur le déficit, en millions de dollars)			
Baisse des recettes	1,891	4,583	6,135	7,915
Service de la dette publique	2,310	3,145	2,285	2,090
Dépenses de programme	209	897	−1,800	−1,675
Modifications comptables	490	545	580	620
Changement net	4,900	9,150	7,200	8,950

En premier lieu, les perspectives économiques sont moins brillantes pour 1984 et 1985 à cause de taux d'intérêt plus élevés que prévu en février dernier. De 1986 à 1988, la croissance économique devrait également être plus faible qu'on ne s'y attendait en février. Ces perspectives économiques moins favorables se traduisent par une progression plus lente de l'assiette des principaux impôts, d'où une révision à la baisse des recettes budgétaires projetées. De plus, ces dernières ont été réduites pour tenir compte d'estimations plus faibles des impôts directs perçus, établies à la lumière de données qui n'étaient pas disponibles lorsque le budget de février avait été préparé.

En deuxième lieu, les taux d'intérêt plus élevés à court terme ont aussi pour effet direct d'alourdir le service de la dette publique: chaque hausse d'un point des taux d'intérêt accroît le service de la dette publique de près de $1 milliard par an. De plus, la dette nette plus élevée que l'on prévoit maintenant pour la fin de l'exercice 1985-86 gonfle les frais de service de la dette publique jusqu'à la fin de la décennie. Les changements par rapport à février font du déficit un véritable rocher

Graphique 1
Comparaison des projections de déficit entre le scénario de statu quo de novembre et le budget de février 1984



Source: Ministère des Finances

de Sisyphe: des taux d'intérêt plus élevés ralentissent la croissance, augmentent le déficit et alourdissent la dette; cette dette supérieure fait monter les taux d'intérêt et accroît les déficits futurs.

En troisième lieu, comme il a été mentionné, l'adoption de plusieurs modifications comptables recommandées par le Vérificateur général accroîtra le déficit budgétaire d'environ $500 à $600 millions par année.

C. Questions et risques

Le grand point d'interrogation dans les perspectives économiques du Canada est l'évolution future des taux d'intérêt et, plus particulièrement, des taux d'intérêt «réels», c'est-à-dire corrigés de l'inflation. Les taux d'intérêt réels jouent un rôle important dans l'investissement et les autres décisions de dépense. Les taux d'intérêt mesurés de la façon habituelle se situent maintenant à des niveaux presque records tant aux États-Unis qu'au Canada. S'ils ne baissent pas, on peut s'attendre à une longue période de résultats médiocres; s'ils augmentent encore, une récession ne peut être exclue.

Les taux d'intérêt élevés constituent un problème global dont souffrent aussi bien les pays développés que les nations en développement. Dans les pays développés, ils étouffent la croissance économique et minent la confiance; dans les pays moins développés, ils ébranlent les fondations mêmes de l'économie. Il n'existe pas de cause unique ni de remède simple au problème des taux d'intérêt élevés. L'intensification de l'inflation, la prodigalité de l'État et l'incertitude de la politique publique ont toutes joué un rôle. Il n'existe aucune façon non plus pour un pays de s'isoler complètement de l'évolution économique et financière internationale. Nous sommes devenus, dans une mesure qui aurait été impensable il y a 30 ans, des nations commerçantes liées les unes aux autres par l'intermédiaire de marchés mondiaux interdépendants des biens et des capitaux.

À l'heure actuelle, alors que l'inflation n'a jamais été aussi faible depuis une décennie, une cause importante des taux d'intérêt élevés au Canada et ailleurs dans le monde tient aux pressions que les taux d'intérêt américains exercent sur les marchés financiers internationaux. Ces pressions sont rattachées aux importants besoins de financement entraînés par les déficits élevés de l'administration américaine, combinés à une politique monétaire assez restrictive. Les besoins financiers du gouvernement américain ont imposé des tensions considérables à des marchés de capitaux déjà obligés de puiser dans leurs ressources pour financer la forte expansion des investissements et de la consommation actuellement en cours. Ce facteur a exercé d'importantes tensions à la hausse des taux d'intérêt tout au long de l'année 1984. Un autre élément a cependant exercé une influence appréciable. Si la politique budgétaire américaine ne change pas d'orientation, les déficits considérables prévus d'ici la fin de la décennie tendront à accréditer la thèse voulant que le gouvernement soit finalement obligé de les financer en faisant marcher «la planche à billets». Aussi les anticipations inflationnistes sont-elles restées élevées, malgré la baisse constante de l'inflation enregistrée, ce qui a contribué à maintenir les taux d'intérêt réels à des niveaux records.

Par conséquent, pour préserver la croissance et créer des emplois, il faut absolument que les taux d'intérêt réels reviennent à des niveaux proches de leur tendance historique. Cela exige de nouvelles mesures de réduction du déficit aux États-Unis ainsi qu'un réaménagement complémentaire de la politique monétaire. Cependant, les États-Unis ne sont pas les seuls à devoir remettre de l'ordre dans leurs finances. Le Canada a lui aussi un sérieux problème d'endettement qui demande des mesures fiscales judicieuses afin de rétablir un meilleur équilibre entre les recettes et les dépenses.

L'inaction face aux problèmes du déficit et de la dette publique aux États-Unis diminuerait fortement les chances de retour des taux d'intérêt nominaux et réels à un niveau plus normal à moyen terme. L'absence d'une reprise en main du déficit au Canada alors que d'autres le font diminuerait la confiance placée dans l'économie canadienne. Cette perte de confiance pousserait les taux d'intérêt à la hausse au Canada et compromettrait donc nos chances de bénéficier d'une baisse des taux d'intérêt internationaux.

Si les taux d'intérêt étaient nettement plus élevés que prévu dans cette projection, les perspectives seraient beaucoup plus sombres. La nature précise de l'évolution économique dans l'éventualité où les taux d'intérêt réels ne reviendraient pas à des niveaux plus normaux est difficile à prévoir, car des périodes prolongées de taux d'intérêt réels aussi élevés sont sans précédent au Canada. Si, par exemple, les taux d'intérêt devaient demeurer voisins de leurs niveaux actuels jusqu'à la fin de 1985 avant de diminuer légèrement jusqu'à environ de 10 pour cent à moyen terme, une analyse conventionnelle porte à croire que la croissance réelle tomberait probablement au-dessous de 2 pour cent en 1985 et pourrait être inférieure d'environ 1 pour cent en moyenne par an au rythme projeté actuellement d'ici la fin de la décennie. Le taux de chômage resterait probablement au-dessus des 10 pour cent. Cependant, de tels scénarios de rechange ne tiennent pas compte des tensions qu'une période prolongée de taux d'intérêt réels élevés pourrait imposer au système bancaire international, de son effet négatif sur la confiance des entreprises et des consommateurs et du fardeau écrasant, voire déstabilisateur, qu'elle imposerait aux secteurs emprunteurs de notre économie – les sociétés, les jeunes familles et les pouvoirs publics. Une récession grave serait une possibilité bien réelle.

Les changements des projections du déficit depuis février dernier montrent aussi combien la situation financière du gouvernement fédéral est sensible à l'évolution de la conjoncture économique et, notamment, des taux d'intérêt. Si les taux d'intérêt devaient rester supérieurs à 10 pour cent à moyen terme et que la croissance économique réelle était plus lente qu'on ne le prévoit, le déficit pourrait facilement grimper à $45-50 milliards d'ici l'exercice 1990-91. Encore ces calculs ne tiennent-ils pas compte de la possibilité bien réelle d'une récession marquée d'ici la fin de la décennie dans l'éventualité où les déficits – et, partant, les taux d'intérêt – ne seraient pas ramenés à des niveaux plus maniables. Il est clair que, vu ces risques, le gouvernement doit agir pour rétablir sa marge de manœuvre financière et contribuer ainsi à instaurer un climat propice à la détente des taux d'intérêt.

Résumé

Les perspectives économiques jusqu'à la fin de la décennie ne sont ni favorables, ni certaines. Malgré l'hypothèse d'une forte baisse des taux d'intérêt réels, la croissance réelle reste modérée et le taux de chômage n'accuse qu'une diminution graduelle qui ne lui permettra pas de descendre au voisinage de 7 pour cent avant 1990.

La situation financière est tout aussi préoccupante. Le problème revêt deux dimensions importantes. La dette augmente d'elle-même et les déficits n'affichent aucune tendance à la baisse d'ici la fin de la décennie, même avec une expansion modérée. L'ampleur du problème de la dette, en l'absence d'une gestion prudente, entraînera manifestement une détérioration de plus en plus marquée de la confiance des investisseurs. Le Canada risquerait alors d'être privé des investissements, tant étrangers qu'intérieurs, dont il a besoin pour créer la croissance et des emplois.

L'incertitude des taux d'intérêt réels, jointe à la perspective de déficits toujours considérables pendant encore au moins six ans, limite fortement les possibilités de recourir à la politique fiscale de la manière habituelle pour promouvoir la croissance. D'abord, il faudrait injecter une très forte dose de stimulation pour obtenir un effet appréciable sur la croissance et le chômage. Cependant, en raison du niveau déjà élevé du déficit et de la dette du gouvernement, une réorientation de la politique en faveur de la stimulation «refroidirait» les investisseurs internationaux, ce qui exercerait des pressions à la baisse du dollar canadien. On ne gagnerait donc rien. Une baisse rapide et appréciable du dollar canadien pousserait l'inflation à la hausse et entraînerait une nouvelle baisse de confiance. Pour résister à ces pressions, il faudrait des taux d'intérêt plus élevés. Cela freinerait les dépenses sensibles au loyer de l'argent et, par conséquent, annihilerait l'effet de la stimulation fiscale.

La dure réalité est qu'on ne peut «acheter» la croissance à bon prix. La situation financière actuelle et projetée du gouvernement limite sérieusement sa capacité de recourir aux grands leviers de la politique fiscale pour stabiliser l'économie par les moyens habituels.

III. Obstacles à la croissance

Pour obtenir ne serait-ce que la croissance modérée qui a été projetée jusqu'à la fin de la décennie, il est indispensable que les taux d'intérêt réels diminuent. Faute de quoi, les investissements seront plus faibles que prévu, et les perspectives fondamentales de croissance ainsi que le potentiel de l'économie seront réduits.

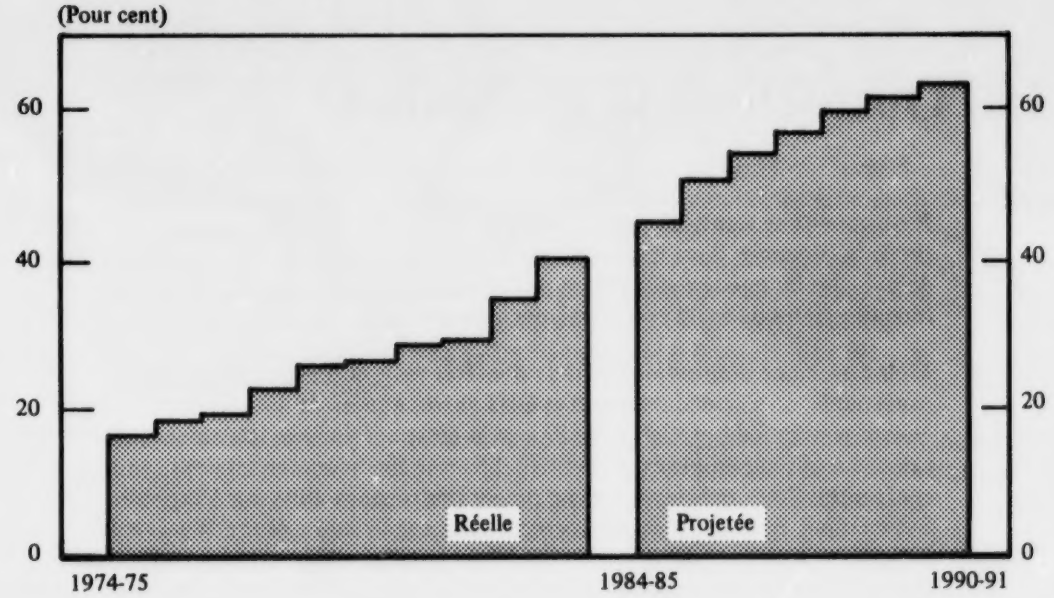
Même avec une diminution des taux d'intérêt réels et une croissance réelle convenable, on s'attend maintenant à six autres années de déficits importants du gouvernement fédéral. Cela signifie que la dette continuera de s'amonceler. Voilà, ramené à sa plus simple expression, le dilemme financier auquel nous sommes confrontés. Cette perspective laisse planer une menace grave sur l'expansion économique. Sans des mesures correctives visant à réduire le profil prévu des déficits, rien ne garantit que nous bénéficierons d'une baisse des taux d'intérêt aux États-Unis. Nous ne pouvons nous croiser les bras en comptant que les taux d'intérêt baisseront au Canada du simple fait qu'ils pourraient diminuer aux États-Unis. Les taux d'intérêt au Canada seront déterminés aussi par notre action – ou notre inaction. Si nous n'agissions pas, nous risquerions fort d'enregistrer des résultats encore moins favorables que prévu, et des résultats meilleurs seraient certainement impossibles.

Cependant, des mesures fiscales correctives ne seront pas suffisantes. Pour améliorer la croissance, il faudra aussi regénérer le secteur privé pour en refaire le moteur de l'expansion et de la création d'emplois. Le gouvernement devra prendre des mesures afin d'encourager l'esprit de risque et d'entreprise, et de rendre l'économie plus adaptable et plus souple.

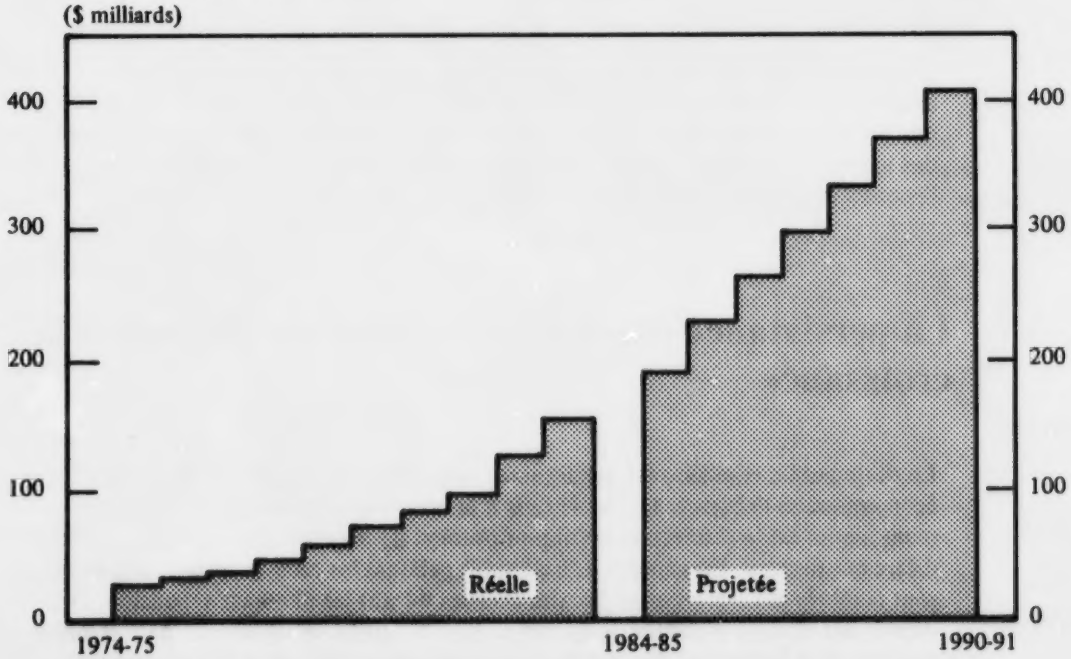
A. La persistance des déficits en tant qu'obstacle à la croissance

La dette publique croissante est devenue un lourd handicap pour le progrès économique et l'obstacle le plus sérieux à la croissance. Le problème d'endettement actuel est le résultat de politiques passées, appliquées après que leurs raisons d'être ont disparu. En général, L'État subit pendant les récessions des déficits qui sont comblés par des recettes fiscales accrues durant les phases d'expansion. Or, depuis une dizaine d'années, le gouvernement fédéral a enregistré un déficit aussi bien pendant les années d'expansion qu'en période de récession. L'an prochain

Graphique 2
Dette publique nette fédérale en pourcentage du PNB
1974-75 – 1990-91



Graphique 3
Dette publique nette fédérale
1974-75 – 1990-91



Source: Ministère des Finances

marquera la troisième année de reprise et la troisième année où le déficit continue d'augmenter.

Le passif laissé par ces déficits apparaît maintenant au grand jour. À la fin de l'exercice 1984-85 la dette publique nette – c'est-à-dire l'accumulation des déficits budgétaires passés – se chiffrera sans doute dans les $190 milliards, soit huit fois la dette de $24 milliards observée à la fin de 1974-75. Cette année, plus d'un dollar sur quatre que percevra le gouvernement fédéral passera entièrement au paiement de l'intérêt *net* sur la dette nationale; en 1974-75, c'était un dollar sur vingt. Si l'on se sert des paiements d'intérêt *bruts* pour faire ce calcul, la proportion est d'un dollar sur trois en 1984-85, contre un dollar sur neuf en 1974-75.

La dette nationale s'accroît beaucoup plus vite que l'économie. L'aspect le plus préoccupant de cette tendance est sa persistance. Mesurée en proportion de l'économie, la dette publique nette sera passée de 16.6 pour cent du PNB en 1974-75 à 45.2 pour cent en 1984-85.

L'accroissement de la dette et de son importance relative par rapport au PNB a été particulièrement marqué depuis trois ans. La récession de 1981-82 a fait chuter les recettes fiscales et augmenter les dépenses sensibles à la conjoncture, telles les prestations d'assurance-chômage. En outre, des taux d'intérêt élevés et une dette croissante ont entraîné un gonflement du service de la dette publique nette à tel point que ce service représente maintenant plus de la moitié du déficit de cette année.

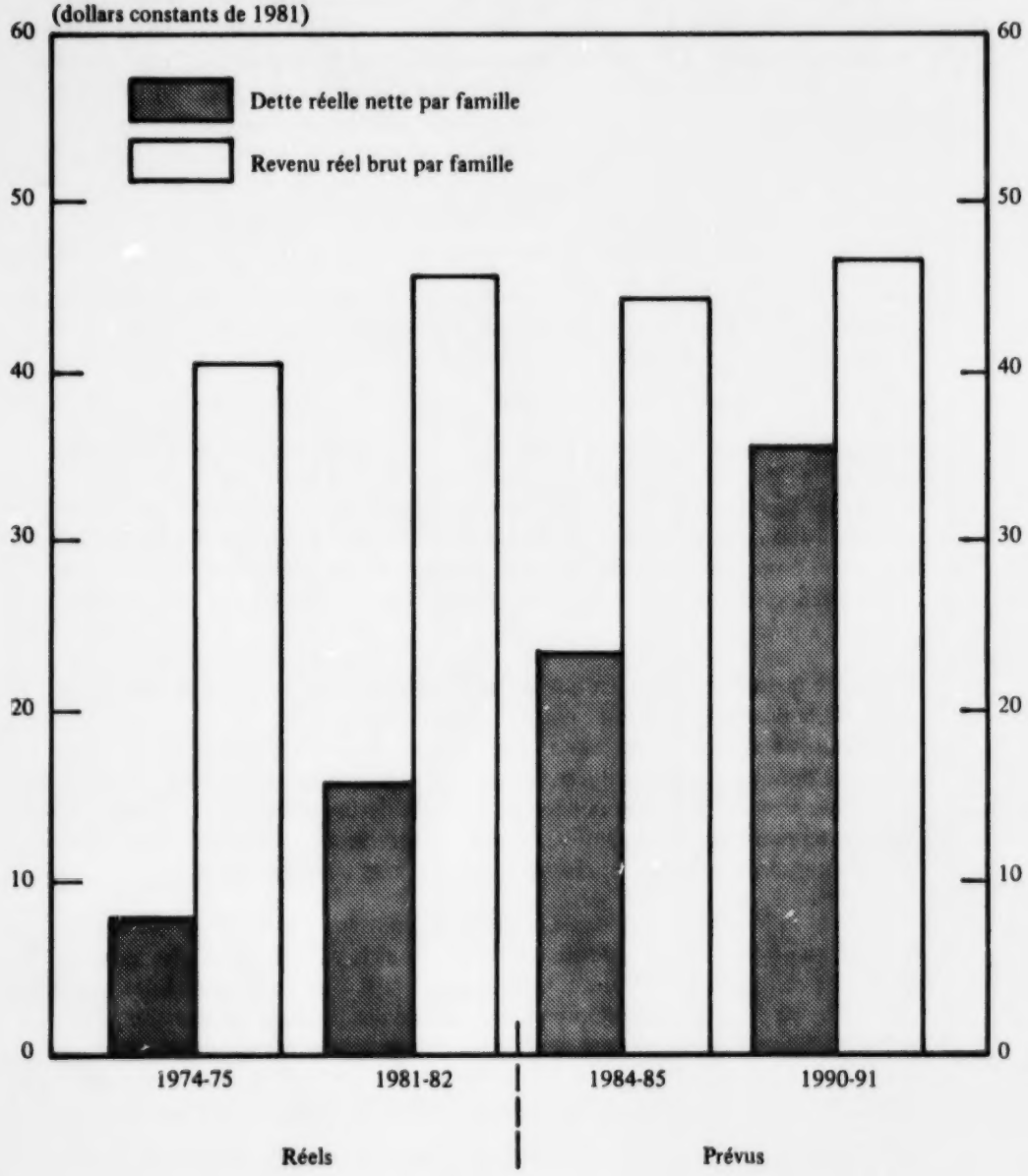
Un autre fait préoccupant est que le profil des déficits maintenant projetés jusqu'à la fin de la décennie se traduit par une augmentation constante de la dette publique et des frais de service de cette dernière. La dette publique nette ferait plus que doubler par rapport à son niveau actuel, pour dépasser $400 milliards au début des années 90. En proportion du PNB, la dette passerait de 45.2 pour cent à plus de 63 pour cent d'ici 1990-91. Quant au service de la dette publique nette, il augmenterait au point de représenter plus des trois quarts du déficit.

L'effet de la hausse du service de la dette publique sur les déficits projetés est illustré au graphique 5. Ce dernier distingue dans le déficit budgétaire les «frais de la dette publique nette» et une composante «de base». Le service de la dette nette est le service de la dette publique brute diminué des produits de placements du gouvernement. La composante de base du déficit peut généralement être considérée comme correspondant à l'influence des facteurs conjoncturels, ainsi que des décisions de politique touchant les recettes et les dépenses de programme.

On prévoit que le déficit dépassera $34 milliards au cours de chacun des exercices allant jusqu'en 1990-91 et ce, malgré un déficit de base en décroissance. La baisse de ce dernier est due à l'augmentation prévue des recettes fiscales, quand l'économie reviendra à une activité plus normale, et au ralentissement de la croissance des dépenses de programme grâce à la décélération de l'inflation.

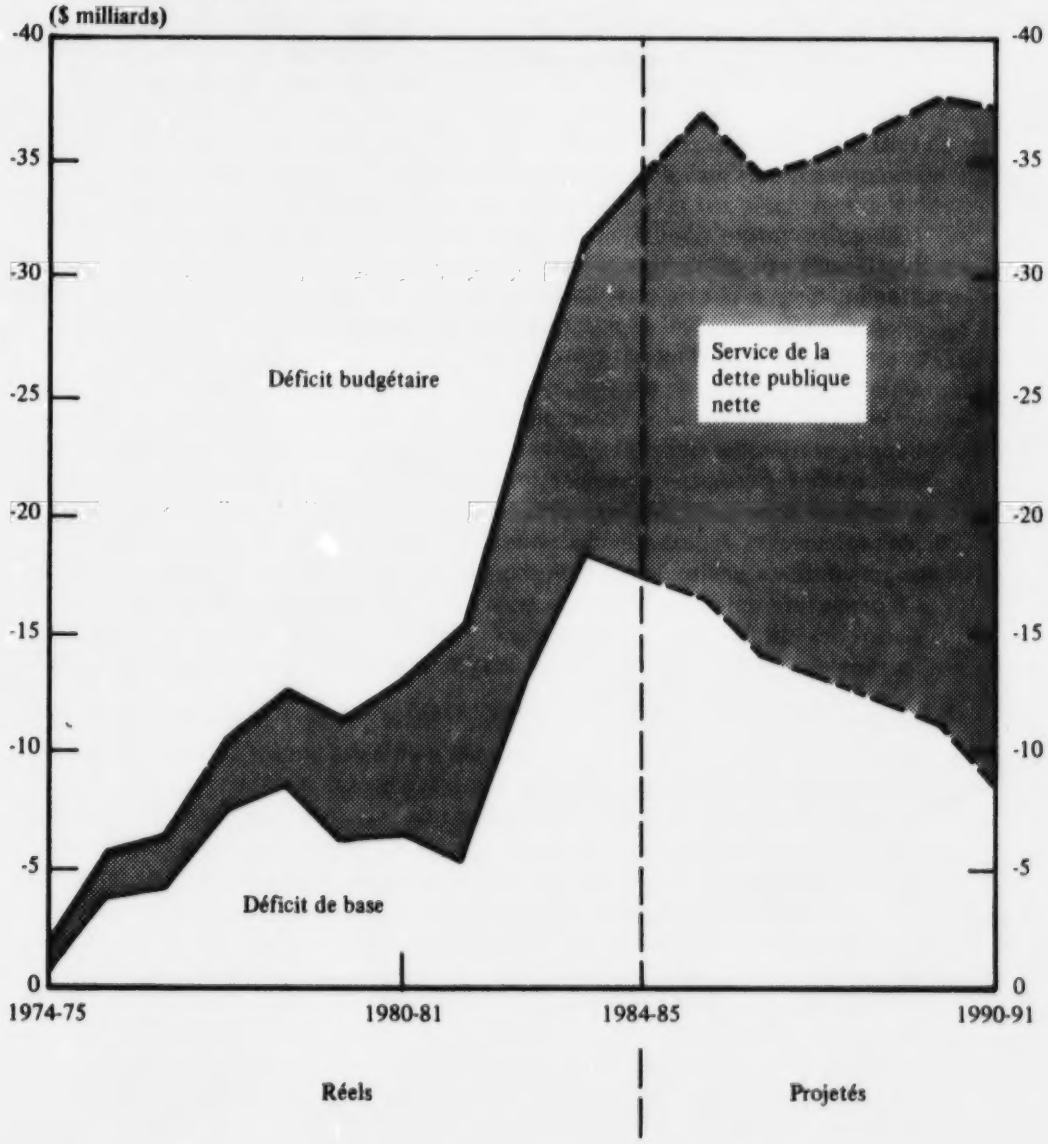
Toutefois, le fait inquiétant est que la dette amoncelée au cours des dix dernières années de déficits successifs entraîne des frais d'intérêt de plus en plus élevés. Ces

Graphique 4
Dette nette réelle par famille et revenu réel par famille
(dollars constants de 1981)



Source: Ministère des Finances

Graphique 5
Déficit de base et service de la dette publique nette



Source: Ministère des Finances

frais croissants de service de la dette sont la principale cause de la persistance de déficits considérables et de l'augmentation continue de la dette. Cela signifie que, année après année, des fonds publics de plus en plus importants doivent être détournés d'emplois productifs uniquement pour payer de l'intérêt. En 1967-68, le service de la dette publique ne représentait que $690 millions environ. On s'attend maintenant à ce qu'il passe de près de $17 milliards en 1984-85 à presque $29 milliards en 1990-91 et ce, malgré la diminution présumée des taux d'intérêt en 1985 et 1986 et leur maintien à de bas niveaux par la suite. La situation serait évidemment bien pire si les taux d'intérêt devaient demeurer élevés.

L'alourdissement de la dette publique et la hausse de ses frais réels de service constituent une grave menace pour l'expansion à long terme de l'économie. Le grand danger, à l'heure actuelle, tient au fait que l'importance de la dette publique a laissé les finances fédérales dans une situation de vulnérabilité extrême à une persistance de taux d'intérêt réels élevés. Comme ces derniers dépassent actuellement le taux de croissance réelle de l'économie, nous en sommes arrivés à un point où une expansion économique normale n'est plus suffisante pour financer l'augmentation des frais d'intérêt sur la dette. Aussi l'activité économique devrait-elle croître sans cesse uniquement pour suivre la progression des paiements d'intérêt sur une dette de plus en plus énorme. C'est comme une roue qui tourne de plus en plus vite. La hausse du service de la dette publique entraînerait une augmentation de cette dernière, tant en valeur absolue qu'en proportion du PNB. Ce cercle infernal où les frais de service de la dette et la dette elle-même s'accroîtraient tous deux plus vite que le PNB se poursuivrait aussi longtemps que les taux d'intérêt réels dépasseraient le rythme de progression réelle de l'économie.

Rien ne garantit que la détente des taux d'intérêt qui a été supposée se produira effectivement. Il se pourrait que la seconde moitié des années 80, tout comme la première, se caractérise par des taux d'intérêt élevés et instables, et que les pressions exercées sur le déficit et le volume de la dette s'accentuent. Étant donné ce risque, une gestion économique et financière prudente exige du gouvernement qu'il agisse maintenant pour empêcher la dette fédérale de continuer de progresser plus vite que l'économie. La nécessité d'agir n'est pas une question d'idéologie. Il s'agit d'une réalité inévitable à laquelle nous devons faire face.

La persistance de déficits élevés et l'accroissement de la dette mineront de plus en plus la confiance, pousseront les taux d'intérêt à la hausse et diminueront les perspectives de croissance. En outre, ils réduiront de plus en plus la capacité du gouvernement fédéral de s'acquitter de ses responsabilités de gestion globale et d'orientation efficace de l'économie.

La poursuite de ce profil caractérisé par d'importants déficits fédéraux et l'augmentation de la dette publique affaiblirait les perspectives de croissance du Canada de plusieurs façons. En premier lieu, si les taux d'intérêt canadiens sont fortement influencés par le loyer de l'argent aux États-Unis, ils dépendent aussi de l'évolution intérieure. La persistance d'importants besoins d'emprunt au niveau fédéral imposerait presque certainement des tensions à la hausse du rendement effectif des titres du gouvernement canadien et de toute une gamme d'avoirs financiers concurrents. De plus, si les marchés financiers s'attendaient de manière

générale à ce que le gouvernement fédéral fasse appel à la «planche à billets» pour financer ses déficits, les tensions à la hausse des taux d'intérêt s'en trouveraient intensifiées. De ce fait, certains investissements prévus par les entreprises seraient remis à plus tard en raison du financement devenu trop onéreux. Les investissements des entreprises étant ainsi «évincés», les perspectives de croissance de l'économie seraient amoindries.

En deuxième lieu, une augmentation constante de la dette et de ses frais de service en raison de la persistance de déficits considérables aurait pour résultat de transférer une proportion croissante du revenu réel aux détenteurs de créances sur l'État. Plus la hausse des taux d'intérêt réels nécessaire pour inciter les investisseurs à accroître leur portefeuille de titres d'État serait forte, plus ces transferts seraient importants. La répartition du revenu se trouverait ainsi de plus en plus modifiée en faveur des détenteurs de titres d'État, mais au détriment du capital de risque et du travail. Ce processus sanctionnerait de manière négative le travail et la prise de risques et tendrait à réduire la formation réelle de capital.

Enfin, il est de plus en plus manifeste que les déficits fédéraux sapent la confiance des investisseurs tant étrangers que canadiens. La persistance des déficits témoigne de l'incapacité du gouvernement précédent de gérer les finances du pays avec prudence. Si on laissait se matérialiser l'évolution projetée des déficits, la confiance en prendrait un nouveau coup, ce qui déprimerait l'investissement, la croissance et l'emploi.

B. Obstacles à la croissance dans le secteur privé

Il importe, tant pour atteindre nos objectifs économiques et sociaux que pour faciliter l'assainissement de nos finances publiques, d'obtenir la plus forte croissance soutenue possible. La croissance ne peut en soi faire disparaître le déséquilibre structurel entre les dépenses et les recettes publiques. En fait, l'excédent actuel des dépenses sur les recettes est si considérable que les recettes devraient, chaque année, augmenter de deux points plus vite que les dépenses uniquement pour que le déficit reste constant. De toute évidence, des décisions d'orientation difficiles devront être prises pour rétablir une marge de manœuvre financière. Mais il est essentiel en même temps d'obtenir une croissance plus rapide si l'on veut disposer de la marge de manœuvre voulue pour s'attaquer au problème du déficit de manière mesurée, consciencieuse et équitable.

Nous devons par conséquent employer tous les moyens dont nous disposons pour promouvoir une croissance économique équilibrée et soutenable. Une dette publique en hausse n'est d'aucune façon le seul et unique obstacle à la croissance du secteur privé qui résulte des décisions des pouvoirs publics. Nombre – voire peut-être la plupart – des politiques et programmes gouvernementaux ont des effets, voulus ou non, sur les décisions privées et le comportement du marché. À l'origine, ces politiques publiques avaient généralement pour but de contribuer à l'atteinte d'un objectif national donné. Il en est résulté trop souvent des arbitrages aux dépens de l'efficacité économique et de la compétitivité.

Dans nombre de cas, les arbitrages sont devenus beaucoup plus difficiles qu'on ne le prévoyait au départ en raison des pressions de plus en plus vives exercées sur les marchés internationaux. De manière générale, nombre des dispositions en question ont été mises en place à une époque où les pouvoirs publics étaient mieux en mesure de protéger les régions et les secteurs de l'économie nationale contre les réalités concurrentielles internationales.

Les entraves à l'économie canadienne qui en ont résulté sont largement répandues. Dans certains secteurs, la réglementation publique fait obstacle à une adaptation pourtant nécessaire aux nouvelles réalités concurrentielles du marché mondial. Dans d'autres secteurs, les subventions de l'État ont faussé les signaux du marché de telle façon que la production pour laquelle il n'existe aucune demande est encouragée et que celle qui pourrait être vendue au Canada ou à l'étranger est découragée. Dans d'autres domaines encore, des activités et des services fournis directement par l'administration publique ou par l'intermédiaire de sociétés d'État supplantent inutilement l'entreprise privée.

Un peu à la façon des déficits en progression constante, les règlements, les subventions et autres formes d'interventions complexes de l'État se sont édifiés au fil des ans pour créer un obstacle important à la croissance – un obstacle plus flou et moins facile à mesurer, mais tout aussi réel. Comme le montre de façon plus détaillée le chapitre suivant, ces obstacles se manifestent dans tous les aspects de la vie économique de la nation.

IV Stratégie de renouveau économique

Introduction

L'édification de fondations durables pour un renouveau économique ne sera pas facile. Tous les Canadiens seront touchés. Aussi leur avis sur les mesures à prendre sera-t-il recherché activement et pris en considération. Ce chapitre expose un programme qui formera la base de cette consultation. Il comprend deux parties: la promotion de la croissance dans le secteur privé et le rétablissement d'une marge de manœuvre financière.

Le programme ne prétend pas être exhaustif. Le groupe de travail ministériel chargé de réexaminer les programmes sous la direction du Vice-premier ministre cherche les moyens d'améliorer la prestation des programmes publics et d'éliminer les doubles emplois; il amorcera des consultations à ce sujet. Cela constituera un complément essentiel au programme de changement envisagé dans ce chapitre.

De plus, bien des Canadiens trouveront probablement d'autres initiatives à prendre. Les points de vue exprimés dans le programme ne prétendent pas être définitifs; ils fournissent plutôt un cadre pour faciliter le débat entre Canadiens sur leur avenir économique.

A. Promotion de la croissance dans le secteur privé

Il est absolument indispensable de promouvoir la croissance dans le secteur privé si nous voulons atteindre notre objectif d'expansion soutenue et d'emplois productifs. L'adoption de mesures énergiques afin de maîtriser l'évolution de la dette publique contribuera dans une large mesure à instaurer le climat nécessaire à l'essor du secteur privé.

Pour sérieux qu'il soit, le déficit n'est pourtant pas la seule difficulté. Des problèmes profondément incrustés dans de nombreux programmes et politiques du gouvernement fédéral doivent être réglés si l'on veut parvenir au renouveau économique visé.

L'État est devenu gigantesque. Il intervient trop sur le marché et entrave ou fausse les décisions de l'entreprise. Certains secteurs sont surréglementés. D'autres sont

surprotégés, non seulement contre les importations mais aussi contre la concurrence intérieure. Certains programmes visant à faciliter les investissements ont pour résultat pervers de fausser les décisions d'investissement. D'autres programmes, maintenus longtemps après que leur raison d'être a disparu, ne sont qu'un poids mort. Bien souvent, le gouvernement fédéral n'a pas fait ce qu'il aurait dû faire pour soutenir les initiatives du secteur privé. Ses ressources ont été en partie mal orientées, augmentant ainsi un déficit qui limite sa marge de manœuvre. Par conséquent, même si certaines réductions des dépenses ont déjà été effectuées, il reste beaucoup trop de domaines où l'État fait obstacle à la croissance au lieu de la promouvoir.

Cette litanie a de quoi décourager. Pourtant, elle représente aussi une chance: elle offre aux Canadiens un point de départ pour s'éloigner d'un *statu quo* qui est manifestement inacceptable. Les buts visés consistent à résorber le déficit, à éliminer les autres obstacles à la croissance du secteur privé et à favoriser une expansion des investissements, de la R&D et des exportations, en accordant une importance particulière à la petite et moyenne entreprise.

La section qui suit passe en revue toute une gamme de domaines d'orientation, en cernant les obstacles éventuels et en déterminant les possibilités correspondantes de promotion de la croissance du secteur privé grâce à des changements opportuns.

Le réexamen qui suit a une large portée. Il englobe les quatre piliers de la croissance du secteur privé:

- la R&D, l'innovation et la diffusion de la technologie;
- les marchés extérieurs et le financement des exportations;
- les investissements du secteur privé;
- le marché du travail et les ressources humaines.

Le réexamen porte sur les grandes questions du dynamisme et de l'adaptation économiques aux niveaux national, régional et individuel:

- l'adaptation au changement économique et technologique;
- la croissance et la compétitivité: la dimension régionale.

Il traite également des règles économiques en place et notamment du rôle direct de l'État dans l'économie:

- la réglementation et les interventions économiques.

Enfin, il examine de près un secteur qui est un cas type de surréglementation et de possibilités de renouveau:

- la politique de l'énergie.

Les dimensions du défi exigent un programme d'action conçu à l'échelle de toute l'administration fédérale. Nous devrons également travailler en étroite collaboration avec les provinces. Nous constatons une grande harmonie de vues entre notre gouvernement et les premiers ministres des provinces, comme en

témoigne le communiqué publié à l'issue de leur dernière conférence. Certaines possibilités d'action concertée avec les provinces sont évoquées dans l'une des sections qui suivent.

Dans plusieurs cas, ce réexamen ne peut qu'effleurer des questions complexes qui exigeraient de longs développements. Dans ces cas, des documents de travail seront publiés au cours des prochains mois afin de préciser les orientations envisagées dans ce chapitre et leur incidence sur certains secteurs.

1. R&D, innovation et diffusion de la technologie

Le défi

On a attribué au changement technologique jusqu'aux deux-tiers de la croissance économique récente, et il y a tout lieu de croire que cette influence s'accroîtra.

Si nous voulons être compétitifs, nous devons apprendre à appliquer efficacement des techniques de pointe à la production de biens et de services. La réussite économique viendra non seulement de la *création* de technologies, mais aussi de l'*utilisation* de technologies nouvelles dans des industries bien établies telles que la construction automobile, la sidérurgie, l'agriculture, l'exploitation minière et l'industrie forestrière.

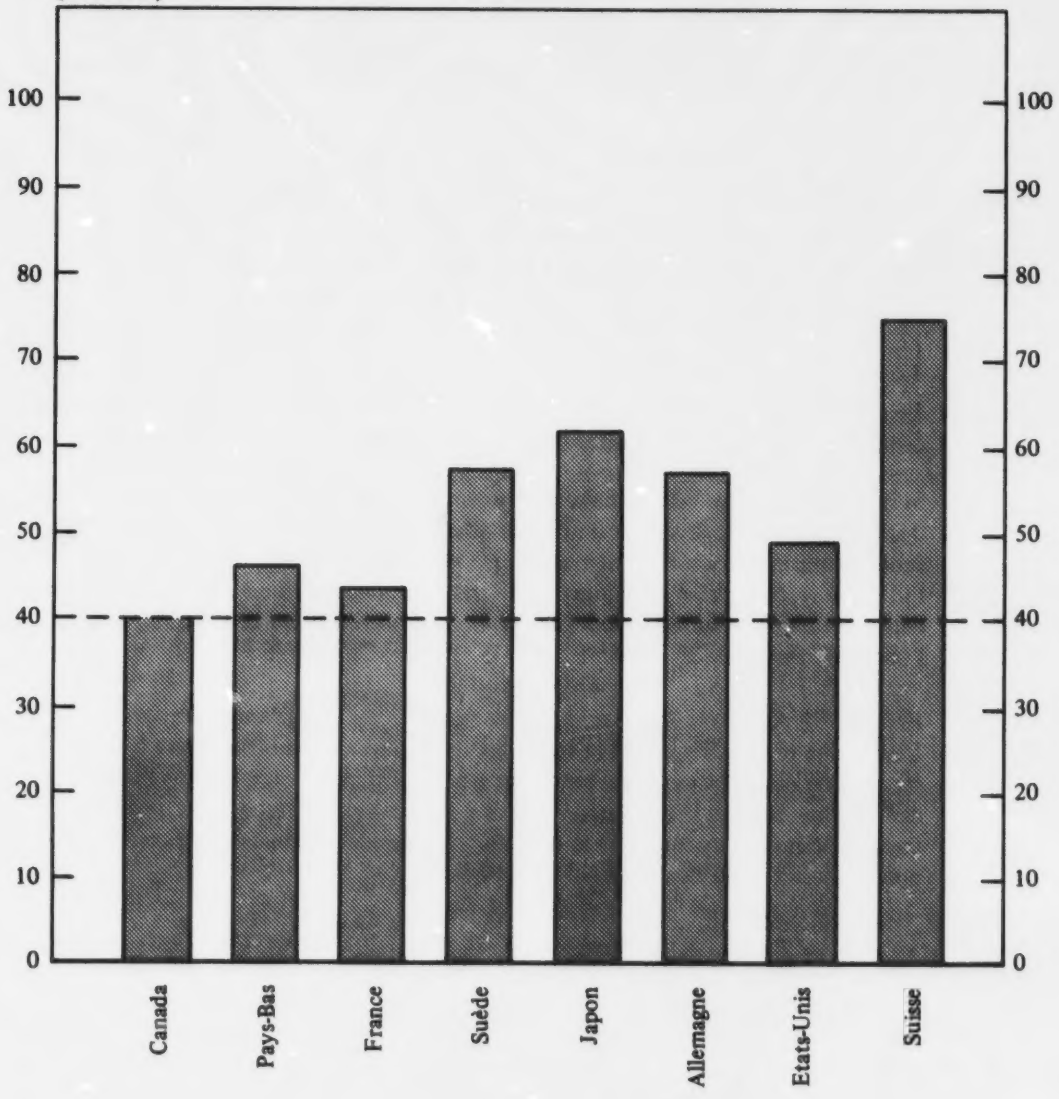
Près des 90 pour cent de la technologie employée au Canada sont importés. L'adoption et la diffusion de la technologie ainsi que le maintien de sa libre circulation entre les pays revêtent donc une importance cruciale pour l'industrie canadienne. La R&D effectuée au pays reste néanmoins importante pour l'acquisition et le maintien de la compétitivité dans les industries de croissance et pour l'adoption rapide du savoir-faire importé.

Tant le secteur public que le secteur privé ont un rôle important à jouer dans le renforcement technologique du Canada. Le graphique 6 montre la contribution du secteur privé au Canada et à l'étranger. Même si la R&D a augmenté ces dernières années dans l'industrie canadienne, nos efforts en faveur de l'innovation restent inférieurs à ceux de nos partenaires commerciaux. Nous devons faire mieux. L'État doit faire sa part en instaurant le climat et en favorisant l'esprit d'entreprise qui sont nécessaires à l'accroissement de l'innovation et à sa large diffusion.

Le gouvernement fédéral consent un important effort financier pour la R&D: $2.6 milliards pendant l'exercice en cours. Mis à part les encouragements fiscaux, le gouvernement fédéral offre à lui seul 37 programmes portant sur l'innovation et la diffusion technologiques, tandis que les provinces fournissent une aide supplémentaire appréciable.

Graphique 6
Proportion du financement privé de la R&D dans certains pays de l'OCDE
1981

(Pour cent)



* Données de 1979

Source: OCDE, *Science Resource Newsletter*, n° 8, 1984.

Axes de changement

Les études importantes effectuées récemment par le Sénat, le Conseil des sciences, le Conseil économique et le groupe de travail Wright ont recommandé que le gouvernement fédéral envisage différemment l'encouragement du progrès technique. Il doit notamment mieux tenir compte du marché dans sa participation au financement de la technologie. Ce n'est que si les idées nouvelles s'imposent sur le marché international que les Canadiens bénéficieront au maximum de leurs atouts technologiques.

Nous devons instaurer un climat propice à l'accroissement de la R&D dans l'industrie en rationalisant le système actuel de subventions et d'encouragements fiscaux. Nous devons examiner la vaste gamme de programmes qui ont été lancés au fil des ans sans stratégie globale. Le Canada offre déjà en faveur de la R&D certains des encouragements les plus généreux du monde occidental; pourtant, on prévoit que notre R&D industrielle aura diminué en termes réels cette année. Étant donné notre volonté de restreindre les dépenses, nous devons chercher à faire meilleur usage des encouragements industriels existants ainsi que des mesures non fiscales afin d'accroître l'efficacité des efforts de R&D du Canada et de mieux les adapter au marché. Une simple augmentation des dépenses n'est pas forcément la solution; elle pourrait même avoir des effets négatifs si elle était mal orientée.

L'industrie a vivement critiqué la complexité et la lenteur des programmes fédéraux de subventions directes à la R&D et exprimé sa préférence pour l'aide fiscale. Les consultations avec les milieux d'affaires quant aux mécanismes de prestation de l'aide fédérale à la R&D et de la rationalisation possible des activités actuelles seront intensifiées. Des consultations se déroulent au sujet de l'efficacité des encouragements fiscaux à la R&D, dans le contexte du moratoire imposé aux contrats d'investissement en recherche scientifique. La question de l'élargissement de la définition de la R&D aux fins de l'impôt doit également être étudiée de toute urgence.

Il n'y a guère lieu d'accélérer la mise au point de techniques nouvelles au Canada et de promouvoir l'importation rapide de technologies étrangères si elles ne sont pas diffusées rapidement dans toute l'économie. Les petites entreprises en particulier ont souvent du mal à se tenir au courant des derniers progrès technologiques au pays et à l'étranger. Les moyens d'adapter les activités de recherche du secteur public aux besoins de la petite entreprise et la question plus générale de la diffusion rapide de la technologie dans le secteur des petites entreprises sont d'importants sujets à étudier. Nous devons examiner le rôle des centres technologiques financés par l'État et la possibilité d'entreprendre des efforts de recherche conjoints (secteur public et secteur privé) à l'échelle d'une industrie.

Les grandes entreprises peuvent elles aussi s'orienter davantage en fonction des techniques nouvelles et du marché international. Le marché intérieur a toujours bien servi l'industrie canadienne, mais les réalités nouvelles du commerce international, à savoir l'abaissement des barrières tarifaires et l'apparition de nouveaux concurrents, accroissent le défi. L'une des solutions a consisté à adapter

une gamme plus étendue d'entreprises au Canada, grâce à la fabrication de produits destinés au marché mondial, ce qui a eu pour double résultat d'accroître les dépenses en R&D industrielle et de favoriser l'adoption plus rapide du savoir-faire importé. Il reste à répondre à la question suivante: comment l'État peut-il faciliter l'adoption de ces nouvelles orientations qui permettront de renforcer la compétence technologique du Canada sous tous ses aspects?

2. Marchés extérieurs et financement des exportations

Le défi

Le commerce extérieur est le nerf de l'économie. Les exportations représentent près du tiers de notre revenu national. Quelque deux millions de Canadiens travaillent dans des industries qui dépendent directement ou indirectement des exportations.

On peut noter sans complaisance que, si en 1968 le Canada exportait plus que le Japon, ce dernier détient aujourd'hui une part des échanges mondiaux qui est deux fois plus élevée que la nôtre. Nous sommes tombés de la quatrième à la huitième place dans le monde.

Il est indispensable de redonner au Canada un rôle de premier plan dans le commerce mondial pour assurer son renouveau économique. L'élaboration d'un plan d'action efficace pour promouvoir la croissance du secteur privé, en accordant une importance particulière à l'expansion des exportations, exige un examen sans indulgence de tous les programmes et politiques du gouvernement fédéral.

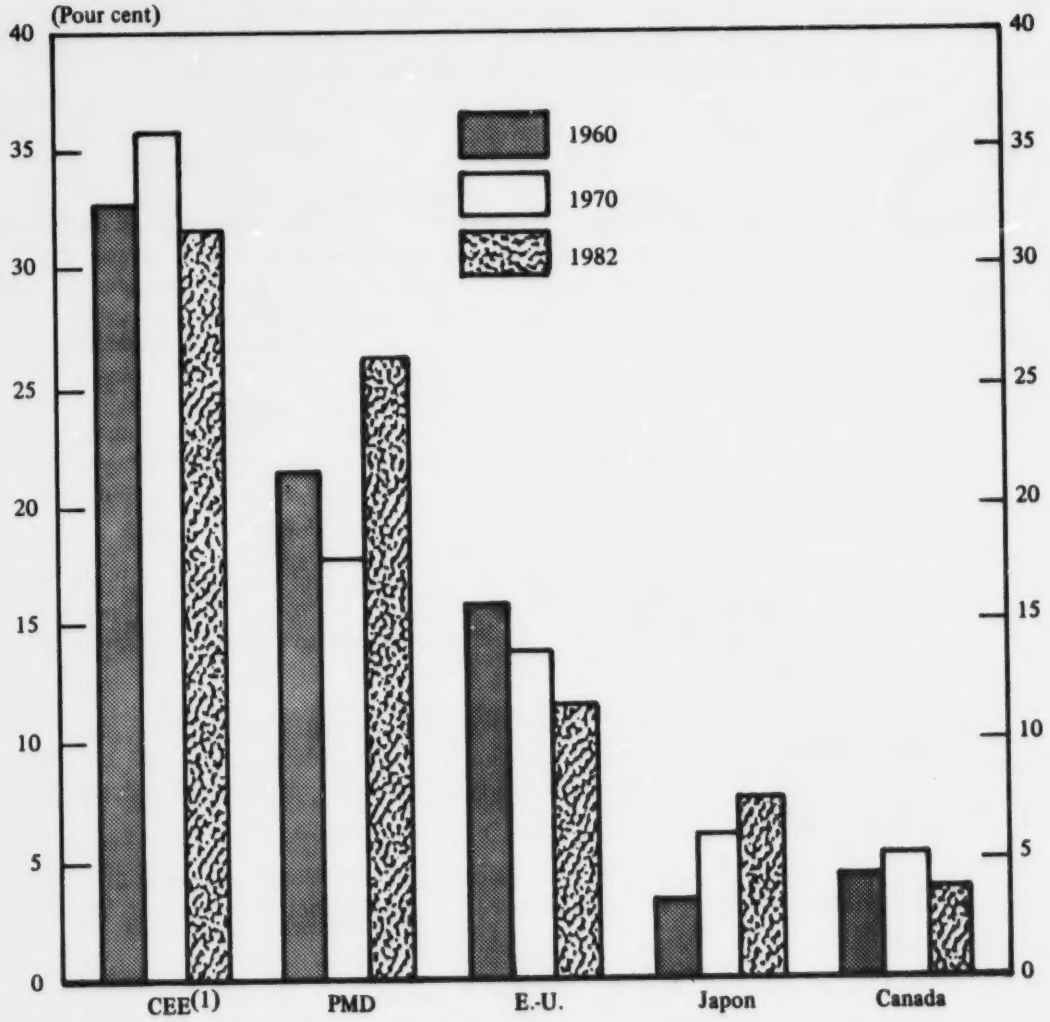
Promotion efficace du commerce extérieur

Le défi consiste à déterminer la meilleure façon d'aider l'industrie – et notamment la petite et moyenne entreprise – à obtenir accès aux marchés extérieurs et à conserver un tel accès.

De nombreuses entreprises canadiennes peuvent soutenir la concurrence avec succès. Elles peuvent réagir rapidement à l'évolution de la demande. Toutefois, il est également vrai que plus d'une société, en particulier les petites entreprises, ne disposent souvent pas de bons renseignements sur les débouchés extérieurs, la situation des marchés étrangers et les exigences à satisfaire pour vendre à l'étranger. Comme une direction bien informée est souvent la ressource la plus rare de ces entreprises, le long et complexe processus d'évaluation de l'information revêt une importance cruciale pour leurs résultats commerciaux.

Les services de promotion des exportations offerts par le gouvernement fédéral sont fort variés. Ils comprennent la prestation de conseils aux entreprises par des spécialistes de l'industrie travaillant dans l'administration publique, des services informatiques qui renseignent sur les possibilités des marchés d'exportation, une

Graphique 7
Parts comparatives du commerce mondial
(d'après les exportations f. à b.)



(1) D'après la CE des 10; à noter que cela comprend le commerce intracommunautaire, qui a constitué 50 à 52 pour cent du total en moyenne ces dernières années.

Source: Bureau statistique des N.U.

aide pour participer à des foires et à des missions commerciales ainsi qu'un soutien financier direct aux compagnies qui cherchent des débouchés à l'étranger. De plus, les gouvernements provinciaux soutiennent de plus en plus activement le développement de marchés nouveaux. Dans le monde concurrentiel d'aujourd'hui, nous devons déterminer si la taille et la composition du système d'aide à l'exportation du gouvernement sont conformes aux dimensions du défi.

Axes de changement

Des réponses aux questions suivantes aideront le gouvernement à mieux adapter son aide à l'exportation aux besoins des entreprises, et plus particulièrement des petites et moyennes entreprises.

Peut-on améliorer la diffusion de l'information sur les programmes d'aide à l'exportation ainsi que l'accès à ces renseignements?

Existe-t-il des moyens de sensibiliser encore plus les délégués commerciaux aux besoins des entreprises et aux objectifs, sur le plan des marchés qu'ils desservent? Leur rôle doit-il être élargi et porter sur la recherche de nouvelles technologies et l'encouragement des investisseurs potentiels à venir au Canada?

La répartition des services de développement commercial à l'étranger fait-elle une trop large place aux courants d'échanges traditionnels (p. ex. avec l'Europe) au détriment de marchés qui offrent peut-être des perspectives plus intéressantes (p. ex. les pays de la ceinture du Pacifique)?

Les compétences par secteur ou produit, dans l'administration fédérale sont-elles trop orientées vers les secteurs traditionnels, qui représentent un marché à faible croissance, au détriment des secteurs à forte croissance tels les services et les produits nouveaux?

Le secteur privé, y compris les associations industrielles et les chambres de commerce, devrait-il jouer un rôle plus actif dans la pénétration des marchés étrangers?

Dans quelle mesure une prestation plus décentralisée des programmes d'aide à l'exportation a-t-elle rendu ces derniers plus accessibles, notamment à la petite entreprise? Doit-on pousser davantage la décentralisation? Les services fédéraux actuels réussissent-ils à faire connaître les débouchés aux entreprises canadiennes?

Les activités fédérales et provinciales de promotion des exportations se chevauchent-elles? Peut-on en améliorer la coordination?

Financement des exportations

Le Canada n'est pas le seul à vouloir accroître sa part du marché mondial. Nombre de pays font preuve d'un grand dynamisme commercial et leurs entreprises utilisent à fond les mécanismes de financement des exportations. Pour

le Canada, le défi consiste à s'assurer que nos exportateurs continuent d'avoir à leur disposition des mécanismes concurrentiels d'assurance, de garantie et de financement, compte tenu des coûts économiques et financiers correspondants. Il faut aussi se demander dans quelle mesure le gouvernement devrait encourager le secteur privé à fournir des services concurrentiels de financement des exportations.

La Société pour l'expansion des exportations et la Commission canadienne du blé sont les principaux instruments gouvernementaux de financement des exportations. Cependant, au fil des ans, les pouvoirs publics ont créé des sociétés d'État qui ont été chargées de faciliter les exportations dans des secteurs choisis, en particulier dans l'agriculture et les pêches. Ces sociétés n'ont pas toujours été efficaces. Le gouvernement a décidé de dissoudre Canagrex et de réduire les activités de la Corporation commerciale canadienne. Il est temps de revoir le rôle et le mandat des organismes de financement des exportations au Canada.

Société pour l'expansion des exportations (SEE)

Les conditions normales de financement des exportations consenties par la SEE sont conformes aux ententes internationales sur les taux d'intérêt minimaux et les échéances maximales du crédit à l'exportation. Ses commissions d'encours semblent être conformes aux droits de garantie et aux primes d'assurance facturés par les concurrents. De plus, la SEE peut offrir aux exportateurs des crédits mixtes afin de rivaliser avec les offres étrangères de financement à conditions avantageuses.

Certains ont exprimé leur préoccupation devant le fait que la petite entreprise ne fait guère appel au financement de la SEE. Peut-être les institutions financières privées du Canada pourraient-elles jouer un plus grand rôle dans le financement à moyen et long termes des importations. Peut-être aussi les exigences de crédit de la SEE sont-elles trop rigoureuses. Ces diverses questions doivent être étudiées.

Commission canadienne du blé

Environ 12 pour cent des ventes totales de blé de l'an dernier ont été faites à crédit, dans la majorité des cas avec une période maximale de remboursement de trois ans. Les ventes de céréales faites à crédit par la Commission obligent le gouvernement à contracter un passif éventuel appréciable, qui est d'environ $3.0 milliards à l'heure actuelle.

Ces dernières années, certains des acheteurs de céréales canadiennes ont vu leur situation économique et financière se détériorer gravement, d'où un accroissement des risques de non-paiement ou de retard important dans le paiement des céréales vendues à crédit. Six des 10 pays qui ont acheté des céréales à crédit de la Commission ont déjà rééchelonné une partie de leur dette, ce qui touche plus des 75 pour cent des comptes clients de la Commission pour 1984. Des crédits consentis à l'origine pour trois ans sont maintenant souvent remboursés sur 8 à 10 ans.

Une question importante consiste donc à définir l'équilibre à établir entre une promotion plus dynamique des exportations et les dangers d'un engagement excessif sur les marchés à risque élevé.

Corporation commerciale canadienne (CCC)

La CCC est une société d'État dont la principale activité portait traditionnellement sur des produits de défense vendus aux États-Unis dans le cadre de l'entente canado-américaine de partage de la production de défense. En 1976, la CCC a assumé un rôle nouveau de maître d'œuvre dans des projets d'immobilisation et s'est réorganisée sous forme de société avec un président à plein temps et un siège social. Elle n'a guère enregistré de succès jusqu'ici dans ce nouveau rôle.

Les autres sociétés de la Couronne qui ont pour but de faciliter les exportations comprennent la Commission canadienne du lait, l'Office canadien du poisson salé, et l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce.

Axes de changement

Le système actuel de financement des exportations peut-il être rendu plus efficace et plus concurrentiel avec les mécanismes offerts dans d'autres pays? Le gouvernement devrait-il faire de la place aux banques canadiennes, aux maisons de commerce et à d'autres intérêts du secteur privé pour leur permettre de fournir des services de financement et de soutien des exportations? Y-a-t-il des lacunes sur le plan des services de financement des produits ou services auxquels s'intéressent les institutions de financement des exportations, en particulier du point de vue de la petite et moyenne entreprise?

Peut-on rationaliser les méthodes de la *Société pour l'expansion des exportations* afin de mieux les adapter aux besoins du secteur privé? Les institutions financières privées du Canada peuvent-elles fournir certains des services actuellement offerts par la SEE et cela accroîtrait-il les exportations canadiennes? La SEE peut-elle améliorer la commercialisation de ses services pour mieux répondre aux besoins des petites entreprises?

Étant donné les risques financiers assumés actuellement par la *Commission canadienne du blé* en raison des difficultés économiques et financières éprouvées par certains de ses principaux clients, faudrait-il apporter des changements afin de préserver l'intégrité du programme de vente de céréales à crédit, par exemple en exigeant des droits en contrepartie de la garantie de l'État.

Si le mandat de la *Corporation commerciale canadienne* était ramené aux activités prévues dans l'entente canado-américaine de partage de la production de défense, le développement de maisons de commerce privées en serait-il stimulé?

Les *autres services spécialisés* qui favorisent l'exportation de certains produits agricoles et produits de la pêche répondent-ils à une nécessité bien claire? Ce rôle pourrait-il être assumé par le secteur privé ou par d'autres programmes publics existants?

Devrait-il y avoir un plus grand lien entre le *commerce* et *l'aide*? Environ 10 pour cent des exportations actuelles du Canada sont destinées aux pays en développement. Nos exportateurs sont désavantagés à cause des fonds d'aide dont se servent de plus en plus d'autres pays pour subventionner leurs exportations. Le Canada s'est efforcé de conclure des ententes internationales afin de réglementer davantage le recours à de telles pratiques. Mais les problèmes demeurent et tant qu'ils n'auront pas été résolus, les exportateurs canadiens devront disposer de moyens comparables de financement.

Le budget d'aide du Canada, tout en continuant de viser la promotion du développement économique dans les pays du tiers monde, peut-il jouer un rôle plus efficace dans la promotion des exportations canadiennes vers les pays en voie de développement? Devrait-on consacrer une partie des ressources d'aide au soutien à des conditions avantageuses des exportations de biens et de services d'entreprises canadiennes concurrentielles qui participent dans le tiers monde à des projets compatibles avec le développement des pays considérés? Si de tels mécanismes de commerce-aide étaient institués, quel devrait être le rôle futur du programme de crédits mixtes de la SEE?

Accroissement et renforcement de l'accès aux marchés

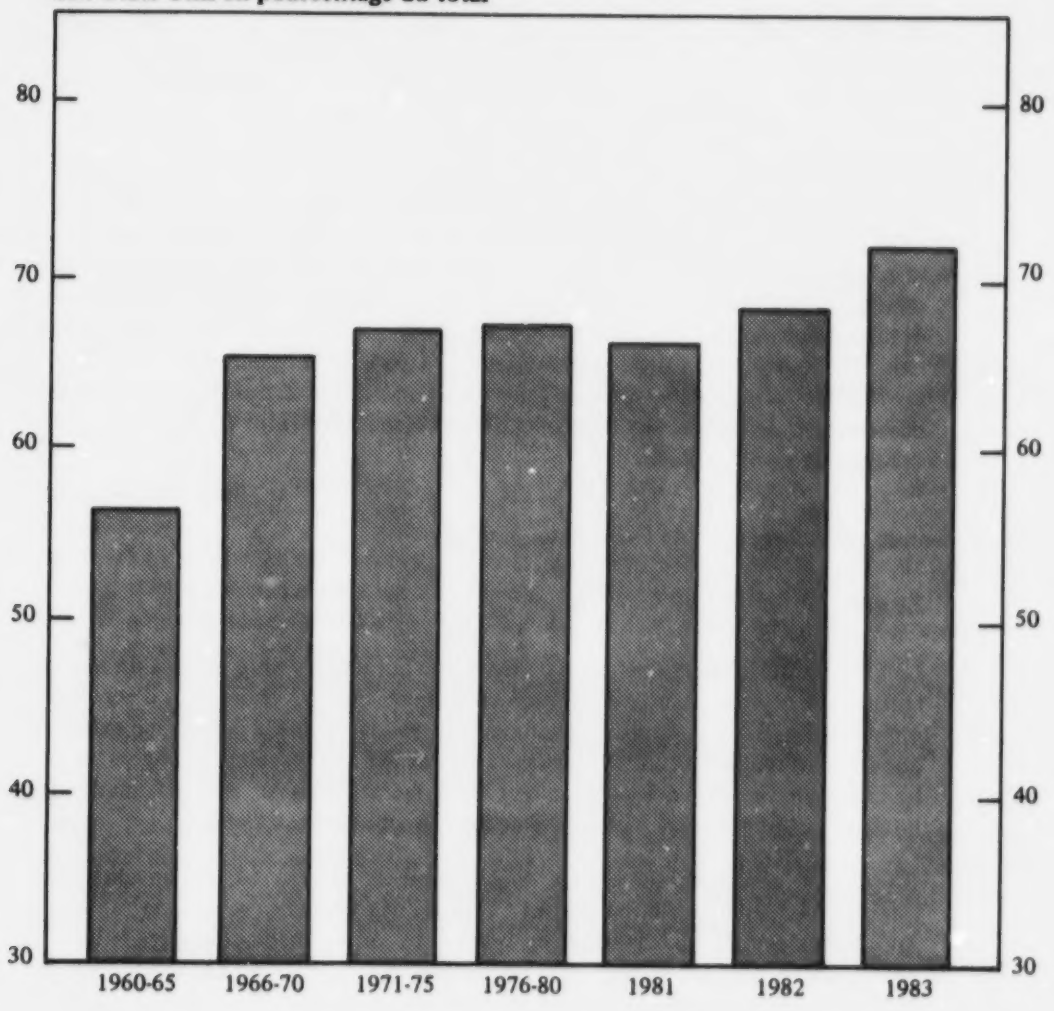
Le défi

Le Canada est le seul grand pays industrialisé qui n'a pas libre accès à un marché suffisamment important pour lui permettre de réaliser des économies d'échelle appréciables. Si nous voulons promouvoir la croissance par le commerce extérieur, nous devons obtenir un accès plus facile et plus sûr aux marchés étrangers, dans les conditions les plus larges possible. Cela exigerait, bien sûr, que le Canada offre lui aussi des meilleures conditions d'accès à son marché intérieur.

Il semble se dégager actuellement, sous l'impulsion des États-Unis, un consensus international en faveur d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Ces négociations donneront la possibilité d'abaisser les barrières commerciales, de réglementer davantage le recours aux mesures non tarifaires, de faciliter l'adaptation des industries menacées à l'échelle internationale et d'obtenir des engagements plus fermes des pays en voie de développement et des pays nouvellement industrialisés envers les obligations de commerce international.

Il est également possible de poursuivre la libéralisation du commerce bilatéral avec les États-Unis, lequel est un marché de plus en plus dominant pour les exportations canadiennes (graphique 8). Il existe et il existera toujours des différences entre les économies du Canada et des États-Unis. Cependant, la proximité du marché américain offre des avantages énormes. La question est de savoir comment exploiter au mieux cet avantage, tout en administrant l'adaptation qu'entraînerait la libéralisation des échanges. Même si, en 1987, environ 80 pour cent des exportations canadiennes vers les États-Unis devraient se faire en

Graphique 8
Exportations de marchandises du Canada aux Etats-Unis en pourcentage du total



Source: Statistique Canada.

franchise de droits, il reste d'importantes barrières tarifaires et tout un éventail de mesures non tarifaires qui entravent sensiblement les échanges bilatéraux. On peut mentionner à titre d'exemple les dispositions d'achat aux États-Unis du gouvernement fédéral et des États qui limitent sensiblement notre accès au marché américain, ainsi que des mesures sectorielles spéciales de «sauvegarde». Les États-Unis peuvent relever plusieurs dispositions analogues au Canada. Le Canada et les États-Unis examinent la question à savoir s'il existe des secteurs où l'on pourrait négocier des nouvelles ententes bilatérales. Cette initiative a suscité dans le public un intérêt pour les accords bilatéraux susceptibles d'être conclus avec les États-Unis dans un grand nombre de domaines.

Axes de changement

Le gouvernement étudiera en priorité, et en consultant étroitement les provinces et le secteur privé, tous les moyens possibles d'obtenir un accès plus sûr et plus libre aux marchés. À ce titre, il analysera attentivement les options permettant de libéraliser le commerce bilatéral avec les États-Unis, à la lumière de diverses propositions du secteur privé, et envisagera soigneusement les préparatifs en vue des négociations commerciales multilatérales et les possibilités offertes par ces dernières.

Cet examen portera sur un certain nombre de questions, notamment:

Quels sont les avantages et les conséquences, sur le plan de l'adaptation, d'un abaissement des barrières tarifaires et non tarifaires au commerce pour l'économie en général et pour des secteurs, des entreprises et des emplois précis?

Quels seraient les effets d'une libéralisation du commerce international sur l'investissement et l'accès du Canada à la technologie?

Quelles seraient les contraintes imposées par une libéralisation du commerce aux politiques économiques intérieures du Canada en ce qui concerne, par exemple, les programmes de développement régional et industriel?

Existe-t-il de nouveaux mécanismes institutionnels susceptibles de faciliter la gestion des relations économiques et commerciales entre le Canada et les États-Unis?

Existe-t-il des solutions complémentaires ou des solutions de rechange à une libéralisation sectorielle du commerce qui méritent d'être étudiées? Par exemple, devrions-nous nous intéresser à la libéralisation de fonctions particulières, dont les achats de l'État?

Comment les régions et les entreprises canadiennes s'adapteraient-elles à une modification des courants commerciaux dans le cadre d'une entente de libre-échange entre le Canada et les États Unis? Y-a-t-il des considérations spéciales touchant les petites et moyennes entreprises? Quelles mesures de transition seraient-elles nécessaires?

3. Investissements du secteur privé

Le défi

Les investissements réels se sont redressés beaucoup plus lentement au Canada qu'aux États-Unis. Les investissements ont culminé au Canada en 1980-81, ainsi que l'indique le graphique 9, avant d'accuser un repli marqué pendant la récession, et ils n'ont que faiblement repris jusqu'au milieu de 1984. Aux États-Unis, par contre, les investissements ont été moins résistants qu'au Canada en 1980 et 1981, mais ils ont fortement augmenté en 1983 et sont demeurés vigoureux depuis.

Pour affronter la concurrence, l'industrie canadienne doit investir. Elle doit maintenir son appareil de production en bon état de marche; elle doit adopter des techniques nouvelles, à la pointe du progrès; elle doit accroître sa capacité pour pouvoir desservir de nouveaux marchés; enfin, elle doit prendre pied dans de nouveaux secteurs à forte croissance. Les possibilités d'emploi et l'élévation du revenu des Canadiens dépendent d'investissements vigoureux de la part des entreprises. Or, les investissements battent de l'aile, alors que le taux d'épargne est élevé au Canada. Ces dernières années, les Canadiens ont beaucoup investi aux États-Unis; nous ne pouvons prendre pour acquis l'attrait que nous exerçons chez nous sur les investisseurs. Le rétablissement de la croissance des investissements, en particulier dans le secteur des petites et moyennes entreprises, est un élément crucial de la stratégie globale de renouveau économique.

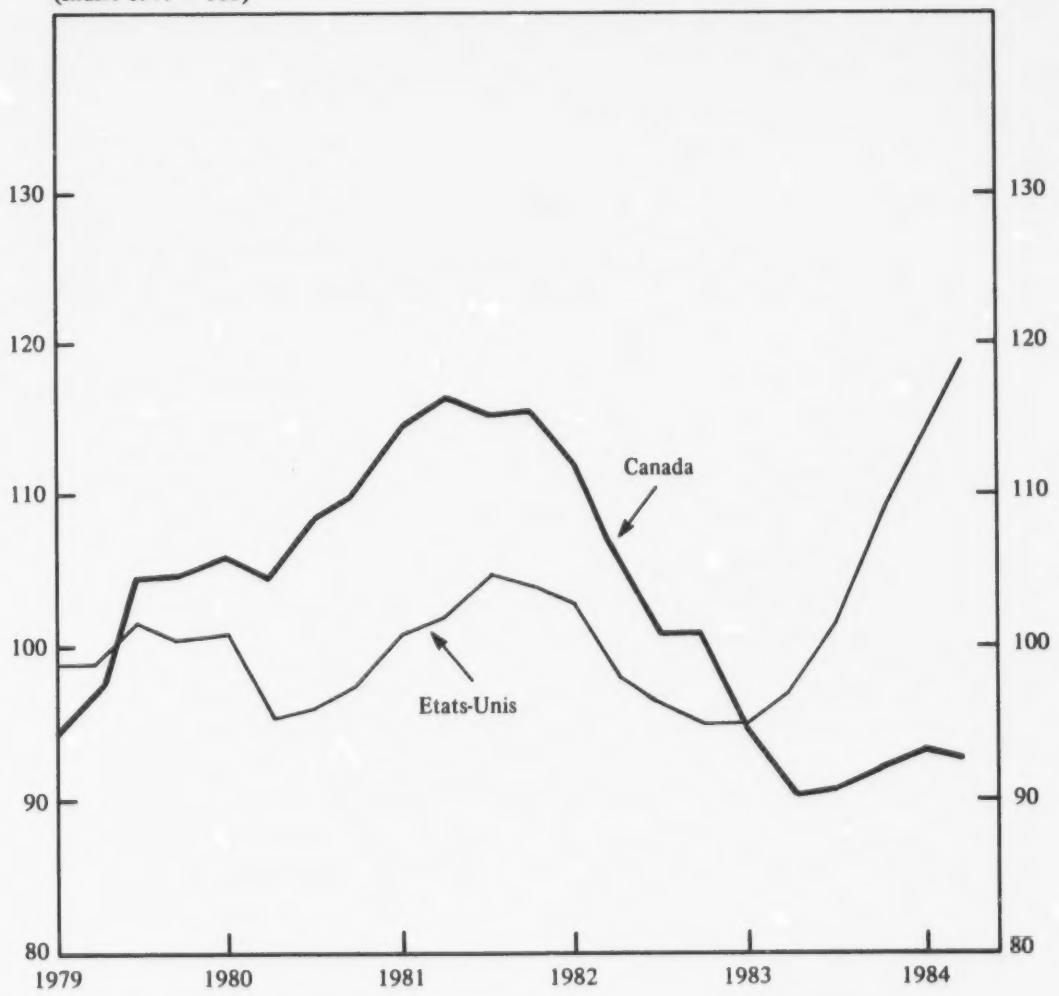
La lenteur du redressement des investissements au Canada est due à de nombreuses causes. Certaines sont fonction d'une faible demande intérieure. D'autres sont liées à la conjoncture mondiale. Par exemple, l'industrie canadienne souffre encore d'une marge importante de sous utilisation des capacités. La demande de certains produits ne s'est pas encore redressée et la concurrence des pays en voie de développement sur les marchés d'exportation des ressources naturelles et des produits semi-transformés limite les possibilités d'investissements rentables dans certains secteurs.

Certains prétendent que le redressement relativement lent des investissements au Canada est dû au fait que les entreprises canadiennes, en particulier les sociétés sous contrôle canadien, ont moins de capitaux propres que leurs homologues américaines. Cette situation, qui a été observée tout au long des années 70, a contribué au grand nombre de faillites d'entreprises au Canada pendant la récession. Aussi un grand nombre de sociétés accordent-elles maintenant la priorité aux ressources d'autofinancement et aux capitaux extérieurs pour réduire leur dépendance à l'égard des prêts bancaires. Une réduction nette d'environ $7.6 milliards a été obtenue dans la seule année 1983.

Le manque de confiance des entreprises est l'un des principaux obstacles à l'investissement et à la croissance au Canada. Les changements fréquents et arbitraires d'orientation de la politique gouvernementale et les préoccupations suscitées par le déficit fédéral sont fréquemment mentionnés parmi les facteurs de ce manque de confiance. Cela se reflète dans les taux minimum élevés de rendement que les dirigeants d'entreprises cherchent à obtenir dans leurs projets

Graphique 9
Investissements réels des entreprises
Canada/Etats-Unis

(Indice 1979 = 100)



Note: Les investissements dans les deux pays ont été mis à 100 en 1979 pour permettre de comparer leurs progrès depuis. Les investissements réels en 1979 étaient de $170 milliards aux Etats-Unis et de $20 milliards au Canada.

Source: D'après les chiffres des comptes nationaux; totaux pour l'ensemble des entreprises tant au Canada qu'aux Etats-Unis.

d'investissement. Une amélioration de la confiance se traduira par un abaissement de ces taux minimum, et par conséquent, par une hausse des investissements.

Comme les premiers ministres des provinces l'ont déclaré lors de leur conférence annuelle, «il faudra procéder à des rajustements économiques si l'on veut rétablir la confiance des investisseurs et la compétitivité du Canada». Le gouvernement doit instaurer un cadre plus positif et plus stable, à titre d'ingrédient indispensable à la croissance. Il doit se pencher sur des questions telles que la santé financière des sociétés du secteur privé afin de déterminer si elles constituent des obstacles au renouveau économique.

Le gouvernement doit aussi étudier attentivement ses politiques et programmes afin de déterminer s'ils incitent les entreprises à prendre des décisions qui, si elles étaient évaluées d'un strict point de vue commercial, ne seraient pas adoptées. De plus, on devrait reconnaître qu'une diminution des interventions gouvernementales de ce genre entraînerait, entre autres avantages, une diminution des dépenses et du déficit.

En fait, la mesure la plus importante que pourra prendre le gouvernement fédéral dans ce domaine consistera à mettre en œuvre un plan de réduction du déficit. Ce plan sera important non seulement à cause de l'effet des déficits gouvernementaux sur les taux d'intérêt réels, un facteur clé dans les décisions d'investissement, mais aussi parce que le déficit est le symptôme d'un problème plus profond de gestion économique. Une action déterminée, dès maintenant, contribuerait sensiblement au rétablissement de la confiance des entreprises, ce qui donnerait un nouveau souffle à l'économie.

Le gouvernement peut aussi se faire l'artisan de rapports plus coopératifs avec les autres paliers d'administration de manière à envisager de façon concertée le renouveau économique, ainsi qu'avec les gouvernements étrangers dont le rôle sera crucial dans les perspectives économiques du Canada.

Enfin, le gouvernement peut s'assurer que ses politiques à l'égard du secteur financier, ses encouragements et son attitude vis-à-vis des investissements étrangers reflètent la volonté nationale de croissance.

Ces domaines d'action sont évoqués ci-après. Le gouvernement veillera à ce que des consultations approfondies précèdent tout changement important des politiques influant sur le climat des affaires.

Axes de changement

Réglementation des institutions financières

La réforme de la réglementation dans le secteur des services financiers est devenue une question de premier plan. Dans les capitales financières du monde, les techniques nouvelles et une concurrence accrue ont donné naissance à une foule de produits financiers nouveaux et entraîné une diversification des activités des institutions traditionnelles. Pour demeurer compétitives sur les marchés

internationaux, diverses catégories d'institutions financières ont entrepris des activités qui ont eu pour effet «d'estomper les distinctions» entre catégories.

Nombre de ces changements ont à la fois bénéficié au public canadien et amélioré l'efficacité du marché canadien des capitaux en le rendant plus souple et plus sensible. Cependant, le cadre réglementaire actuel n'a pas été adapté aux besoins en évolution des milieux financiers ou du public. Le gouvernement se propose de répondre à ces besoins en collaborant avec les provinces, le public et les milieux financiers pour que la législation reflète les réalités d'un secteur financier en transformation rapide. L'un des objectifs doit être la prestation efficace de services financiers, tout en assurant une protection suffisante des investisseurs et des épargnants, et l'hamornisation du cadre réglementaire entre les divers gouvernements. Une autre priorité consistera à examiner le système actuel d'assurance-dépôts afin qu'il réponde mieux aux besoins des milieux financiers et du public.

Les règles limitant les placements des caisses de retraite ont attiré particulièrement l'attention. Depuis une dizaine d'années, une masse croissante de fonds a pris le chemin des caisses de retraite de sorte que, à la fin de 1982, leur actif total s'établissait à $173 milliards, dont $81 milliards dans des régimes en fiducie. On s'attend que ce processus se poursuive.

Il se peut que les dispositions qui limitent actuellement les placements des fonds de pensions en fiducie empêchent ces derniers d'obtenir le meilleur rendement possible, à un niveau prudent de risque. Il se peut également qu'elles empêchent les fonds de pensions d'investir dans les entreprises canadiennes en général et dans les petites entreprises en particulier. Les problèmes, toutefois, ne se limitent peut-être pas au cadre réglementaire. Il importe de déterminer si les possibilités de croissance des petites entreprises ne sont pas limitées par un manque de souplesse, au niveau des attitudes ou des structures, dans les placements des fonds de pensions.

Les perspectives de renouveau économique seraient favorisées par une concurrence accrue entre les institutions financières et, en général, par une diminution des interventions réglementaires dans les mouvements de capitaux. Les consultations avec les milieux financiers, les provinces et le secteur des entreprises généralement devraient porter sur la façon dont il convient de modifier la conception traditionnelle des institutions financières et de leur réglementation dans le but d'améliorer le fonctionnement de l'économie. L'une des grandes questions à étudier est de savoir jusqu'à quel point la réglementation financière devrait s'éloigner de l'optique actuelle, qui met l'accent sur la spécialisation des différentes catégories d'institutions financières en fonction des services qu'elles offrent, pour se rapprocher d'une notion de «supermarché» d'après laquelle chaque institution pourrait offrir toute la gamme des services qu'elle jugerait commercialement justifiée.

Une autre question importante porte sur le type de réglementation qu'il convient d'imposer aux activités des institutions financières et, en particulier, à leur possibilité d'investir directement dans des entreprises canadiennes. Par exemple,

les restrictions que doivent respecter les fonds de pensions et les compagnies d'assurance-vie à l'égard des entreprises et des catégories de titres dans lesquelles elles sont autorisées à investir réalisent-elles un équilibre convenable entre les besoins financiers actuels de l'économie et la nécessité de protéger les épargnants?

Investissement et soutien financier de l'État

Plus de 20 programmes fédéraux de dépenses offrent à l'heure actuelle une aide financière d'un genre ou de l'autre aux entreprises. Ces programmes vont de l'aide générale à l'expansion, à la modernisation et au développement des marchés à des subventions destinées à des secteurs particuliers, comme celles de l'Office canadien pour un renouveau industriel. Parmi les programmes plus généraux, le plus important est le programme de développement industriel et régional (PDIR) géré par le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Ces programmes, pris individuellement ou dans leur ensemble, représentent-ils la meilleure façon de stimuler les investissements du secteur privé dont le Canada a besoin? Les entreprises ont reproché à certains programmes de subventions leur lenteur, leur bureaucratie, leur manque d'équité et le trop grand pouvoir laissé aux fonctionnaires. De plus, s'agissant de favoriser la croissance du secteur privé, ces programmes encouragent-ils vraiment l'allocation efficace des ressources limitées du Canada?

Le régime fiscal général comporte lui aussi de nombreux éléments favorables à l'expansion des investissements et des entreprises. Mentionnons le crédit d'impôt à l'investissement et l'amortissement accéléré, ainsi que le taux réduit d'imposition des activités de fabrication et de transformation ainsi que des petites entreprises. D'après les derniers chiffres disponibles (1980), les encouragements fiscaux avaient pour effet de ramener le taux moyen de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés de 36 à 15 pour cent des bénéfices déclarés dans les états financiers. Les modifications fiscales intervenues depuis 1980 ont veillé à ce que cette situation se maintienne jusqu'à aujourd'hui. Les taux applicables aux petites entreprises sont encore plus faibles.

Le gouvernement demandera si l'appui financier direct aux entreprises sont encore justifiés, et, dans l'affirmative, à quel niveau ces encouragements devraient se situer et sous quelle forme ils devraient se présenter. Les programmes actuels ont-ils une orientation trop étroite? Excluent-ils de façon arbitraire des activités qui pourraient contribuer à la croissance? Le gouvernement pourrait-il diminuer ses besoins financiers en réduisant certaines subventions directes, comme l'ont suggéré récemment certains organismes du milieu des affaires? Les pouvoirs publics doivent certes instaurer un climat positif et stable qui soit propice aux investissements, mais les dispositions fiscales et les programmes gouvernementaux ne devraient certainement pas outrepasser les critères économiques des décisions des entreprises. Les pouvoirs publics devraient-ils plutôt mettre l'accent sur une aide axée sur les services, où les ressources serviraient par exemple à fournir des renseignements pour aider les entreprises à prendre leurs décisions?

Une autre question est la mesure dans laquelle le régime fiscal peut remplacer les subventions visant à encourager l'investissement. Les encouragements fiscaux et les programmes de dépenses directes de l'État diffèrent considérablement par leur structure, leur administration et leurs effets sur l'industrie, de sorte qu'il existe des différences bien réelles entre les types d'avantages que peut offrir chaque mécanisme. Les programmes de subventions accordent généralement une aide relativement importante (en proportion des coûts totaux) à des projets, après un examen de chaque cas d'espèce. Le régime fiscal offre un bon mécanisme pour accorder des réductions de taux ou des crédits d'impôt de large application.

Le régime fiscal obéit à la demande, en ce sens que toutes les activités admissibles bénéficient de ses dispositions. Aussi est-il difficile de limiter les encouragements fiscaux au moyen d'un plafond financier préétabli comme on peut le faire avec un programme de subventions. De plus, comme le régime fiscal repose sur le principe de l'autocotisation, il faut définir de la manière la plus précise possible, dans la loi et les règlements, les conditions d'admissibilité aux mesures particulières.

Nous devons examiner les possibilités de substituer des encouragements fiscaux à des programmes directs de l'État, compte tenu des différences fondamentales entre les deux mécanismes. A cet égard, il ne faut pas perdre de vue que le recours au régime fiscal pour offrir davantage d'encouragements accroîtra la complexité du régime.

Jusqu'ici, les encouragements fiscaux ont normalement pu bénéficier aux entreprises ayant un bénéfice imposable. Les subventions, par contre, peuvent être mises à profit par toutes les entreprises, quelle que soit leur situation fiscale. Des changements récents du régime fiscal ont permis dans certains cas à des entreprises n'ayant pas de bénéfices imposables de se prévaloir plus immédiatement des encouragements fiscaux.

L'assouplissement des possibilités de transfert des déductions et crédits fiscaux au sein d'un groupe de sociétés mérite une étude attentive, et pourrait réduire la complexité des opérations des entreprises. Les transferts entre des sociétés et des investisseurs de l'extérieur soulèvent des questions délicates. Ils peuvent soit permettre aux entreprises d'obtenir un financement nécessaire pour réaliser des projets d'investissements, soit se ramener à une vente de crédits d'impôt ou de déductions fiscales qui coûte cher au trésor public et nuit à l'intégrité du régime fiscal. Ces considérations ont motivé le moratoire imposé aux ventes-rachats de titres donnant droit au crédit d'impôt à la recherche scientifique et la décision de ne plus statuer à l'avance sur les sociétés en commandite et le financement en co-entreprise. Tout ce domaine mérite un examen approfondi.

En ce qui concerne le niveau global des encouragements, les pouvoirs publics doivent tenir compte du chevauchement des encouragements fiscaux et des subventions, qui risque de se traduire par une aide trop généreuse de l'État. Ne faudrait-il pas réexaminer la politique fiscale et la politique des subventions pour s'assurer que le niveau global des encouragements n'est pas élevé au point de fausser les indications du marché? Dans l'affirmative, la réduction de certains encouragements pourrait-elle contribuer non seulement à une allocation plus efficace des ressources mais aussi à une diminution du déficit fédéral?

Simplification fiscale

Le régime fiscal est trop complexe. Il impose aux contribuables et à leurs conseillers une dépense inutile de temps et d'argent, que pour arriver à comprendre la loi et à s'y conformer. En outre, plus le système fiscal est complexe, moins les encouragements à l'investissement qu'il prévoit sont efficaces.

Des mesures ont déjà été prises. Le programme de simplification du régime fiscal de la petite entreprise qui sera déposé au Parlement illustre comment il est possible de réduire la complexité du régime. Pourtant, il y a moyen de simplifier encore plus le régime, et ce sera l'une des tâches prioritaires de ce gouvernement. Le ministère des Finances est en voie d'étudier les domaines de simplification possible et il consultera le secteur privé.

Il faut également améliorer l'administration des impôts pour supprimer les entraves au fonctionnement des entreprises et assurer l'équité du régime fiscal. Le ministre du Revenu national élabore nombre des changements préconisés dans le rapport du groupe de travail progressiste conservateur sur Revenu Canada. D'autres propositions de ce rapport prévoyant la modification de la législation fiscale font l'objet d'une étude intensive et des décisions devraient être prises prochainement à cet égard. Parmi les questions étudiées, figurent les pouvoirs de recherche et de saisie et l'établissement d'un tribunal fiscal des petites créances. L'Exposé économique annonce l'intention du gouvernement de légiférer dès que possible afin de permettre aux contribuables de différer le paiement des impôts qui font l'objet d'une opposition ou d'un appel.

Cadre des investissements étrangers

Une croissance vigoureuse et soutenue dépend des investissements. Ces derniers doivent provenir en grande partie de l'extérieur – sous forme à la fois de nouveaux investissements étrangers et de réinvestissement par les sociétés à capitaux étrangers installées au Canada. Le Canada attire intrinsèquement les investisseurs étrangers. Cependant, ces dernières années, son image à l'étranger a pâli et sa capacité de rivaliser avec les autres pays pour attirer les investissements étrangers a diminué.

Le Canada doit adopter une attitude plus positive envers les investissements étrangers s'il veut attirer les capitaux nécessaires à la création d'emplois, obtenir des technologies nouvelles et instaurer de nouveaux procédés de production et de nouvelles méthodes de gestion, éléments qui accroîtront tous la compétitivité de notre industrie.

Il existe dans ce domaine des possibilités réelles d'élimination des obstacles à la croissance du secteur privé et de stimulation des investissements. Le gouvernement se propose d'apporter des changements au Programme énergétique national afin de répondre aux préoccupations exprimées par les investisseurs tant étrangers que canadiens au sujet du régime applicable aux régions pionnières du Canada, et notamment de la disposition rétroactive de reprise. De même, il présentera bientôt un projet de loi visant à relever le seuil à partir duquel l'AEIE est saisie des projets d'investissements étrangers et à dispenser certaines opérations de ce réexamen. Il

précisera également, au pays et à l'étranger, le rôle de l'Agence. Le dépôt de ce projet de loi et les déclarations du gouvernement à cet égard permettront d'amorcer, espère-t-on, un débat plus large sur les investissements étrangers et la politique publique dans ce domaine.

Le message très clair est que le Canada veut devenir un pays plus accueillant pour les investisseurs étrangers. Cela devrait, par contrecoup, rétablir la confiance des investisseurs canadiens à l'égard du climat des affaires au Canada.

La petite entreprise

La petite entreprise joue un rôle essentiel dans notre économie. D'après une étude effectuée récemment pour le ministère de l'Expansion industrielle régionale, près de 80 pour cent des nouveaux emplois nets créés dans le secteur manufacturier pendant les années 70 l'ont été dans des établissements employant moins de 50 personnes. Le graphique 10 compare la création d'emplois dans la petite, la moyenne et la grande entreprise de 1978 à 1982. Ce moteur de la croissance économique doit être alimenté par un climat qui récompense l'esprit d'initiative et de risque du petit entrepreneur.

Outre les programmes généraux d'aide directe offerts à toutes les entreprises, trois programmes fédéraux s'adressent plus particulièrement à la petite entreprise:

La Banque fédérale de développement, qui a fourni environ $320 millions de prêts et $8 millions de capitaux propres en 1983-84, ainsi que des services d'experts-conseils dans le cadre du programme CASE;

Le programme de prêts aux petites entreprises, qui a fourni quelque $690 millions de garanties à 25,820 petites entreprises en 1983; et

Le programme d'obligations de la petite entreprise, qui réduit le coût d'emprunt des exploitations agricoles et des petites entreprises en difficulté financière.

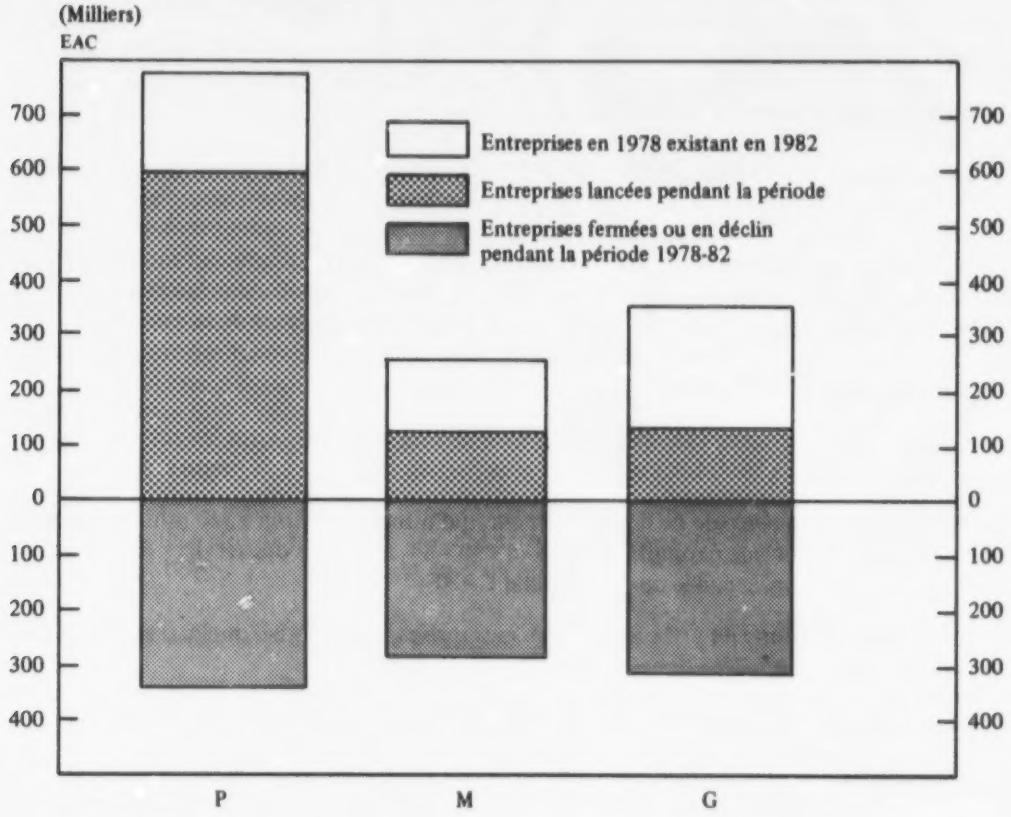
Les petites entreprises bénéficient également d'encouragements fiscaux spéciaux aux niveaux fédéral et provincial. Les règles fiscales applicables à la petite entreprise au Canada, notamment le régime fiscal des actionnaires, soutiennent avantageusement la comparaison avec les dispositions en vigueur aux États-Unis. Il s'agit toutefois d'un domaine où les études et le débat doivent être permanents, dans le contexte des mesures visant à promouvoir la croissance du secteur privé.

Les petites entreprises dépendent fortement, de manière générale, des capitaux d'emprunt. L'entrepreneur individuel a tendance à ne pas rechercher de capitaux extérieurs, apparemment en raison de son désir de rester entièrement maître de son entreprise. Les petites entreprises sont toutefois préoccupées par leur accès au financement, notamment pour le démarrage.

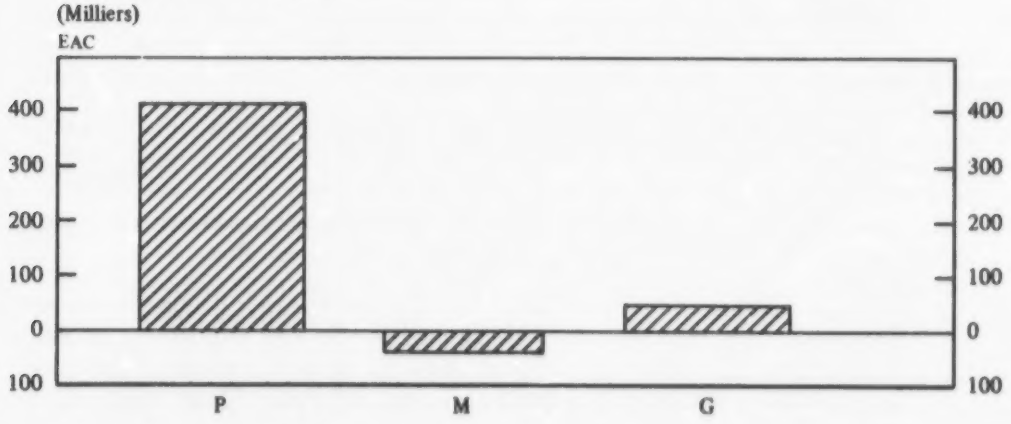
Enfin, lorsque les petites entreprises présentent une demande d'aide gouvernementale ou soumissionnent pour des marchés publics, elles sont submergées par un flot de paperasse. Elles se trouvent désavantagées par rapport aux sociétés plus importantes qui disposent de conseillers fiscaux, juridiques, financiers et techniques spécialisés.

Graphique 10
Variation de l'emploi en année complète (EAC)
dans le secteur privé par catégorie d'entreprise en début de période
1978 – 1982

Variation brute de l'emploi



Variation nette de l'emploi



P = petites entreprises, moins de 20 employés
M = 20 à 100 employés
G = plus de 100 employés

Source: Statistique Canada.

Si l'on veut que la petite entreprise joue son rôle dans le renouveau économique, il faut que les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les institutions financières privées répondent à leurs besoins particuliers. Des consultations ont été entamées à cet égard; d'autres suivront sous peu.

Nous devrions considérer une simplification accrue du cadre fiscal et réglementaire.

Nous devrions examiner de près le rôle du gouvernement fédéral et des autres administrations dans la prestation d'une aide financière et la fourniture de renseignements à la petite entreprise. Comment peut-on améliorer la coordination, l'intégration ou la compatibilité des encouragements fédéraux et provinciaux? Le rôle actuel de la BFD est-il approprié?

Nous devons nous assurer que les ministères fédéraux tiennent mieux compte des besoins particuliers des petites entreprises. Devrait-il y avoir des «protecteurs de la petite entreprise» dans les ministères à vocation économique?

Nous devrions envisager les possibilités, lorsque des garanties financières sont actuellement en cause, de procéder à un partage mieux équilibré des risques entre l'État et les institutions financières.

Nous devrions nous demander si une aide supplémentaire est justifiée afin d'accroître les exportations de la petite entreprise. Quelles formes pourraient être les plus efficaces?

Nous devrions étudier de près avec les provinces et avec l'aide d'hommes d'affaires et de leurs conseillers, la compétitivité des systèmes fiscaux fédéral et provinciaux et, notamment, l'équilibre général des charges fiscales, telles les prélèvements salariaux et les encouragements à la petite entreprise.

Nous devrions étudier la question de la capitalisation. Si le gouvernement en a les moyens financiers, devrait-il concentrer les encouragements fiscaux supplémentaires principalement sur les investissements des petites entreprises existantes ou sur les nouveaux investissements dans des petites entreprises?

4. Marché du travail et ressources humaines

Développement de l'emploi

Le défi

Les Canadiens ont traversé une récession marquée qui a laissé dans son sillage un taux de chômage à deux chiffres. Le gouvernement s'engage à relever le défi de l'expansion de l'emploi. Le développement de l'emploi et la création de nouvelles possibilités constituent l'objectif fondamental du renouveau économique national.

Nous devons établir un climat qui favorise l'investissement, non seulement dans les ressources matérielles, mais aussi dans les ressources humaines. L'investissement est la clé des possibilités d'emplois. Nous devons soutenir ce processus et aider les individus à investir en eux. Nous devons faciliter l'adaptation sur le marché du travail et veiller à ce que tous les Canadiens – hommes et femmes – aient un accès équitable aux nouvelles possibilités d'emploi.

Le gouvernement est conscient que certains groupes de notre société sont aux prises avec des obstacles particulièrement difficiles à surmonter et de faibles perspectives d'emploi. Cela exigera de nous que l'on fasse des efforts spéciaux pour fournir à tous ces groupes un accès équitable à des possibilités d'emploi viables.

Axes de changement

Pour relever ces défis, la coopération et la consultation seront les grands principes qui guideront le gouvernement. En une période où les ressources de tous les gouvernements sont mises à rude épreuve, nous ne pouvons nous permettre de marcher sur les brisées des provinces. Dans cet esprit, comment les deux paliers de gouvernement peuvent-ils collaborer et harmoniser leurs efforts afin d'accroître l'emploi? Quelles sont les mesures les plus efficaces pour renforcer les possibilités de création d'emplois du secteur privé? Comment le gouvernement peut-il accroître les possibilités de coopération entre les entreprises, le monde du travail et le secteur bénévole pour la création d'emplois?

En travaillant de concert avec ses partenaires économiques, politiques et sociaux, le gouvernement fédéral examinera ses programmes d'emploi existants afin de les simplifier et de veiller à ce que les mesures d'adaptation de la main d'œuvre, les programmes de formation, les dispositions d'assurance-chômage et les efforts particuliers nécessaires pour améliorer les perspectives des personnes les plus défavorisées sur le marché du travail soient mutuellement complémentaires et conformes au principe de la coopération.

Formation

Le défi

Ce gouvernement attache une grande importance à ce que tous les Canadiens aient les meilleures chances possibles de développer et d'utiliser leurs aptitudes et leurs compétences. La formation et le développement des aptitudes sont favorables à la croissance économique et permettent aux entreprises de disposer des personnes qualifiées dont elles ont besoin pour être compétitives. Cependant, il est tout aussi important d'aider l'individu à s'adapter à la transformation des possibilités d'emploi qu'entraînent des importations très compétitives, les fluctuations de l'activité économique internationale ainsi qu'un changement technologique rapide et généralisé.

La plupart de l'aide existante de soutient du gouvernement fédéral est prévue par la Loi nationale sur la formation. Les programmes de formation relevant

actuellement de la Loi visent à contribuer à l'équilibre de l'offre et de la demande de compétences professionnelles dans l'ensemble de l'économie, ainsi qu'à l'amélioration des aptitudes dont les gens ont besoin pour trouver un travail.

Le programme national de formation comprend trois grands volets: (1) *la formation en établissement* ($900 millions et 215,000 participants en 1984-85), dans le cadre de laquelle le gouvernement fédéral achète des cours de formation à des institutions provinciales; (2) *la formation industrielle* ($180 millions et 60,000 participants en 1984-85), au titre de laquelle le gouvernement fédéral subventionne les salaires des stagiaires et les frais directs de formation engagés par les entreprises privées; et (3) *la Caisse d'acrroissement des compétences professionnelles* ($145 millions en 1984-85), en vertu de laquelle le gouvernement contribue au financement de projets d'investissement et de matériel visant à accroître et à moderniser la capacité des établissements d'enseignement de dispenser une formation dans les professions les plus demandées.

Axes de changement

En 1982, la politique fédérale en matière de formation a changé d'orientation en mettant l'accent sur la formation dans des professions très demandées. Une orientation plus poussée dans ce sens est possible, mais elle nécessiterait des consultations avec les provinces dans le cadre de la renégociation prochaine des ententes fédérales-provinciales de trois ans en matière de formation, qui prennent fin le 31 mars 1985.

Il convient également de soumettre à un réexamen plus large les programmes fédéraux de soutien au perfectionnement professionnel. La formation est-elle suffisamment adaptée aux besoins réels du marché du travail? Tient-on suffisamment compte des responsabilités du secteur privé en matière de formation et lui apporte-t-on une aide suffisante à cet égard? La formation est-elle assez innovatrice et souple?

Les programmes de soutien sont-ils suffisamment adaptés aux besoins extrêmement différents des divers groupes en matière de formation et de soutien du revenu – les jeunes qui quittent le milieu scolaire pour le monde du travail, les chômeurs, les femmes qui reviennent sur le marché du travail et les travailleurs relativement âgés, notamment ceux dont les compétences sont rendues désuètes par le progrès technique? Enfin, quel devrait être le rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation des besoins professionnels futurs?

Ce réexamen ne doit pas se limiter au champ actuel de la Loi nationale sur la formation. Il doit s'étendre à l'établissement d'une alliance nationale entre le gouvernement fédéral, les provinces et nos partenaires économiques et sociaux afin de fournir aux jeunes l'expérience pratique et la formation dont ils ont besoin pour avoir un accès équitable aux possibilités d'emploi. Il doit porter sur les moyens de permettre aux travailleurs relativement âgés de pouvoir prendre des congés de perfectionnement professionnel.

Le réexamen doit mettre l'accent sur les besoins de formation des chômeurs et veiller à ce que le programme favorise l'égalité complète des femmes dans la recherche d'un emploi. Il faudrait étudier les moyens d'utiliser de façon plus innovatrice l'assurance-chômage à des fins de formation, ainsi que les moyens de mieux adapter la formation aux besoins des prestataires de l'assurance-chômage.

Un réexamen sérieux de ce genre ne peut être mené par le gouvernement du Canada, ni par quelque autre organisme que ce soit, en vase clos. Il nécessite un nouvel esprit de coopération entre les gouvernements et de consultation avec le secteur privé si l'on veut apporter des solutions satisfaisantes aux grandes questions.

Assurance-chômage

Le défi

On prévoit que l'assurance-chômage coûtera $11.2 milliards en 1984, soit $10.0 milliards au titre des prestations versées aux chômeurs et le solde pour les frais d'intérêt et d'administration. Pour défrayer cette somme, le gouvernement fédéral percevra pour $7.8 milliards de primes auprès des employeurs et des employés; il versera lui-même $2.9 milliards sur ses recettes générales afin de défrayer les prestations aux pêcheurs et les prestations complémentaires en fonction du taux régional de chômage. La contribution du gouvernement fédéral représentera environ 25 pour cent du coût total du programme en 1984. De plus, un déficit de $500 millions au compte de l'assurance-chômage sera comblé par un prêt du gouvernement fédéral, ce qui portera le déficit cumulatif du compte à $4.4 milliards (contre $2.4 milliards en 1982).

Des préoccupations ont été exprimées au sujet du coût croissant du programme et du fardeau fiscal qu'il impose au secteur privé, et notamment aux petites entreprises employant une forte proportion de main-d'œuvre, où il risque de décourager la création d'emplois.

Axes de changement

Il existe plusieurs moyens pour renforcer le caractère d'assurance du programme, réduire son inefficacité actuelle, répartir plus équitablement le coût des divers éléments du programme existant et diminuer son coût par des prélèvements plus faibles sur la masse salariale et des dépenses inférieures pour le gouvernement fédéral.

D'autres possibilités consisteraient peut-être à élargir l'utilisation des fonds d'assurance-chômage de manière à faciliter l'adaptation sur le marché du travail. Ces options de changement qui vont d'un réaménagement purement administratif à une refonte complète du programme, sont évoquées plus en détail à la partie B de ce chapitre.

Le défi

Le régime de relations industrielles du Canada est le fruit de 80 années d'évolution et plus qui se sont déroulées, jusqu'à une date récente, dans un contexte d'expansion économique appréciable. La négociation collective a généralement donné de bons résultats dans la répartition des gains fournis par une productivité accrue et dans l'amélioration constante des conditions de travail.

Cette période n'a pas été sans tensions, ainsi que le reflète le nombre de journées de travail perdues en raison de grèves et de lock-outs. Le bilan du Canada à ce chapitre est l'un des moins reluisants parmi les pays industrialisés, comme l'illustre le graphique 11. Envisagé sur l'angle des pertes directes de production et du manque à gagner, le temps perdu en raison d'arrêts de travail ne représente qu'une très faible proportion du nombre total d'heures de travail. En fait, le temps perdu à cause d'accidents du travail et de maladies industrielles représente plus du double du temps perdu en raison de conflits de travail. Cependant, dans la mesure où les arrêts de travail constituent le baromètre des relations industrielles, le récent bilan du Canada dans ce domaine, comparé à celui de ces principaux concurrents, ne laisse pas d'être préoccupant.

L'intensification de la concurrence internationale oblige les deux parties aux négociations à saisir les perspectives économiques de notre pays ainsi que les conditions auxquelles font face les différents secteurs. Le défi consiste à s'assurer que le régime des relations industrielles reste suffisamment souple pour contribuer à la croissance et aux ajustements structurels, tout en continuant d'assurer une répartition équitable du revenu, l'accès à l'emploi et des conditions de travail décentes.

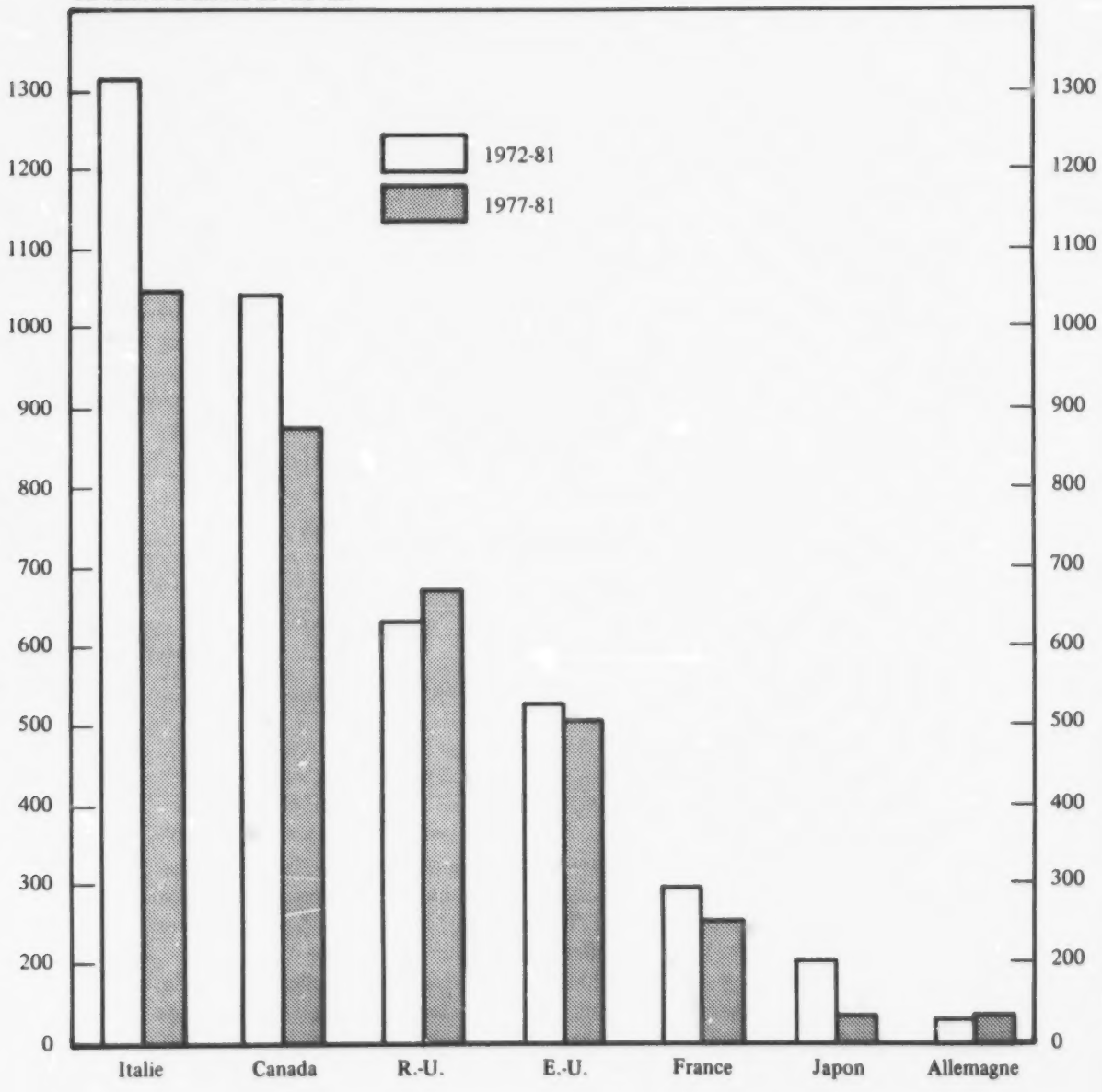
Axes de changement

Il est évident qu'il faut préserver l'institution que constitue la négociation collective de façon que les travailleurs participent le plus possible aux décisions qui touchent leur milieu de travail. Trop souvent, cependant, les structures existantes des relations ouvrières-patronales reposent sur un esprit de confrontation et de méfiance. Si nous voulons améliorer les relations industrielles au Canada, cet esprit doit changer. Nous devons prendre un nouveau départ et étudier de nouveaux moyens d'instaurer des relations harmonieuses et plus coopératives entre les directions et les travailleurs et de réduire le nombre de conflits industriels. Les pouvoirs publics ont certes un rôle à jouer à cet égard, mais la solution appartient en fin de compte au secteur privé.

Le gouvernement fédéral se propose d'évoquer avec les provinces les divers moyens qui nous permettraient de contribuer ensemble à l'amélioration de la situation, notamment la possibilité de mieux harmoniser nos régimes législatifs et réglementaires respectifs. Le gouvernement se propose également de consulter les

Graphique 11

Nombre annuel de journées de travail perdues par millier d'employés dans toutes les industries en raison d'arrêts de travail



Source: Gazette de l'emploi, mars 1983.

syndicats du secteur public afin d'amorcer un examen approfondi de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique de manière que le système de négociation collective fonctionne dans l'intérêt mutuel de toutes les parties – les employés du secteur public, le gouvernement fédéral et le public.

Le gouvernement consultera également les syndicats de sa fonction publique sur toute une gamme d'autres questions d'intérêt mutuel. Il estime que la bonne santé et la réussite des institutions où ses employés travaillent et de l'administration fédérale dans son ensemble – représentent un enjeu important pour les employés de la fonction publique et que, donc, ils doivent être consultés à propos de décisions importantes qui les touchent et participer à ces décisions. Leur appui et leur coopération sont indispensables au réaménagement efficace des priorités et des programmes fédéraux auquel nous procéderons. Un esprit nouveau de consultation et de coopération facilitera la tâche de conciliation d'intérêts qui est au cœur d'un processus sain de négociation collective dans le contexte de l'administration publique.

De manière plus générale, le patronat, les travailleurs et les gouvernements doivent s'efforcer de parvenir à un consensus national sur la manière dont ensemble nous pouvons créer un climat de finalité commune, de coopération et d'équité dans les affaires et l'industrie. Les travailleurs, tout comme les dirigeants d'entreprises, ont des idées sur la façon d'améliorer la situation; nous devons les écouter et étudier leurs idées. Peu de domaines offrent autant de possibilités d'amélioration des fondations du renouveau économique.

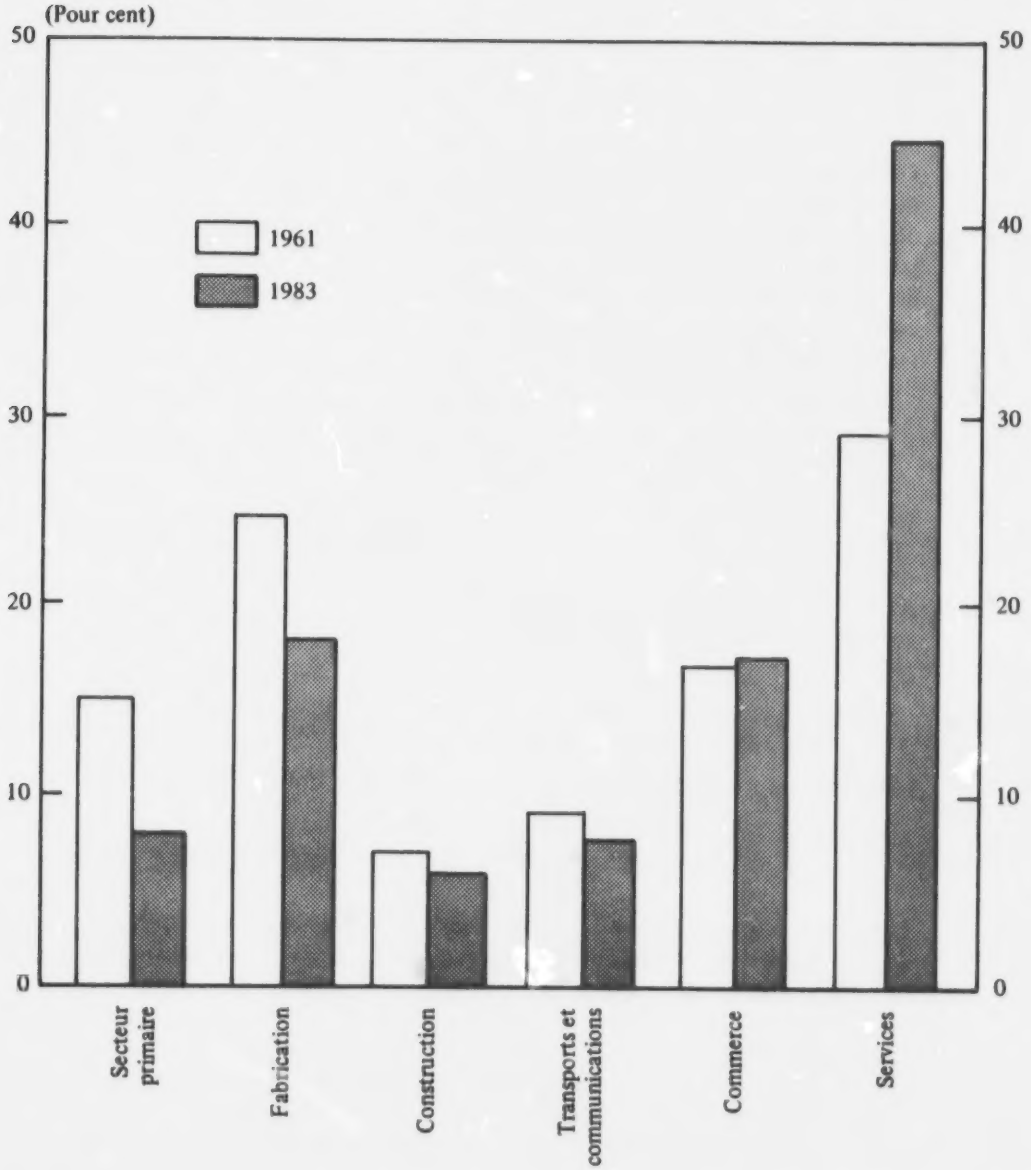
5. Adaptation au changement économique et technologique

Le défi

Les résultats futurs de l'économie canadienne dépendront dans une large mesure de la manière dont les Canadiens arriveront à relever le défi d'un changement technologique toujours plus rapide et d'une concurrence de plus en plus vive sur les marchés internationaux. Nous devons exporter, et nous devons aussi importer. L'équilibre doit être déterminé en fin de compte par notre capacité concurrentielle, et non par des barrières artificielles. Le Canada est partie prenante à un système commercial international qui vise l'abaissement de ces barrières, et il a tout intérêt à jouer pleinement son rôle dans ce processus.

Si nous voulons être concurrentiels sur notre propre marché et à l'étranger, nous ne pouvons entraver le changement. Résister au changement équivaut à ériger des obstacles à la croissance. L'abondance de nos ressources naturelles ne peut nous protéger contre un contexte économique en constante évolution. Nous devrons exploiter à fond les innovations technologiques et mettre au point des façons efficaces d'aider les Canadiens à s'adapter à l'évolution de la situation économique.

Graphique 12
Emploi par grand secteur en 1961 et 1983



Source: Statistique Canada, *La population active*, n° de cat. 71-001.

Il a déjà été dit que si l'on veut progresser, tout est dans la façon de préserver l'ordre dans le changement et le changement dans l'ordre. Les nouvelles réalités concurrentielles du marché mondial mettront à l'épreuve la capacité des Canadiens – et de leurs gouvernements – de pratiquer cet «art du progrès».

C'est là un défi qui ne peut être évité, ni même repoussé à un avenir trop lointain. C'est également pour les Canadiens l'occasion de façonner le changement à leur avantage. Toutefois, pour pleinement exploiter cette possibilité, il faudra des politiques publiques qui facilitent l'adaptation et favorisent les ajustements nécessaires.

Dans le passé, le gouvernement fédéral a souvent semblé indécis à propos de son rôle dans l'adaptation au changement économique. Devait-il faire obstruction au changement, en essayant de préserver des activités qui ne répondaient plus aux critères du marché, ou devait-il faciliter l'adaptation et la réorientation des ressources vers des emplois plus viables? Certaines mesures positives ont été prises pour favoriser l'adaptation à l'évolution de la conjoncture économique, mais d'autres initiatives ont empêché ou retardé les aménagements nécessaires.

Le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre, a été instauré en 1980. Dans le cadre de ce programme, $450 millions ont été affectés à des subventions de relocalisation, des prêts à la modernisation, des projets de création d'emplois et des prestations spéciales aux travailleurs dans des localités et des secteurs désignés aux prises avec de graves problèmes d'adaptation. Les secteurs de l'amiante, du minerai de fer, de l'automobile et des gros appareils électro-ménagers en sont des exemples. L'Office canadien pour un renouveau industriel a été établi en 1981 avec un budget de $270 millions afin de faciliter l'adaptation dans les secteurs du textile, du vêtement et de la chaussure.

Ces efforts pour promouvoir l'adaptation sont louables. Néanmoins, il convient de les réévaluer, ainsi que d'autres mesures visant des fins similaires, pour voir s'ils sont adaptés aujourd'hui aux défis économiques de demain.

Certaines initiatives fédérales ont empêché ou retardé le processus d'adaptation. Par exemple, le contingentement des importations et les autres restrictions du commerce extérieur ont dépassé considérablement leur objectif qui visait à donner aux industries considérées un «ballon d'oxygène» pour leur permettre de se restructurer dans des gammes de production plus viables. Dans certains cas, peu d'efforts de restructuration ont été fournis alors que la protection était en place.

Bien que des mesures de protection de ce genre soient chose courante à l'échelle mondiale, l'expérience a démontré qu'elles ne permettaient généralement pas d'éviter le changement, à long terme. De plus, dans la mesure où des ressources appréciables leur sont consacrées et où elles accroissent les prix pour le consommateur canadien, ces mesures risquent de freiner la croissance économique et de contribuer au maintien d'une structure industrielle désuète, ce qui réduit notre compétitivité.

Les Canadiens devraient déterminer s'il existe une meilleure façon de procéder: nos intérêts ne seraient-ils pas mieux servis si la politique et les ressources publiques mettaient davantage l'accent sur une adaptation plus efficace au lieu d'essayer de retarder le changement? Cette importance nouvelle donnée à l'adaptation devrait obligatoirement faire une place prépondérante à l'individu, par opposition à l'entreprise.

S'il y a une leçon à retenir de la dernière décennie, c'est bien que la véritable source de richesse est constituée par les ressources humaines, c'est-à-dire l'ingéniosité, l'intelligence et les idées des gens. A cet égard, le gouvernement ne peut négliger l'importance et la vitalité du secteur bénévole au Canada. La force de ce secteur est certainement l'une des ressources inexploitées que tous les Canadiens devront développer au cours des prochaines années.

Une adaptation plus efficace ne signifie *pas* une élimination des systèmes de sécurité sociale; en réalité, ces derniers doivent probablement être *renforcés* d'une manière qui favorise l'adaptation plutôt que l'inertie et la crainte du changement. La fierté et l'autonomie qui caractérisent l'âme canadienne ne permettent pas de douter un seul instant que les personnes touchées *veulent* s'adapter, en particulier si elles ont confiance que l'adaptation leur profitera.

Il serait essentiel d'offrir aux travailleurs des encouragements plus équitables et plus réalistes à l'adaptation. Cela pourrait prendre par exemple la forme d'une aide plus généreuse aux travailleurs qui changent de lieu de résidence pour occuper un nouvel emploi. On pourrait aussi envisager de dédommager les individus de la perte éventuelle du capital investi dans leur habitation et tenir compte des besoins particuliers des ménages dont deux membres gagnent un revenu. Les moyens de faciliter une retraite anticipée ainsi que l'accès des travailleurs déplacés à l'épargne immobilisée dans des fonds de pensions devraient également être étudiés. Il serait souhaitable aussi d'assurer la prestation d'indemnités de départ appropriées en cas de mises à pied massives ou de fermetures d'entreprises.

Il convient également de se rendre compte, dans toute orientation nouvelle, que même si l'inaction n'est pas une solution, il faut du temps pour «préserver l'ordre dans le changement». Nous n'exposerons pas, par excès de précipitation, toutes nos industries à une concurrence effrénée de l'étranger. Nous n'imposerons pas non plus à certains groupes de notre société, par exemple les femmes et les jeunes, un trop lourd fardeau dans le cadre de leur adaptation à l'évolution du marché du travail. Un plan d'action ordonné sera indispensable à la bonne adaptation de tout secteur particulier, et il faudra veiller avec plus de soin à ce que l'ensemble des politiques favorisent l'adaptation économique de manière cohérente.

En outre, les chances de réussite seront nulles si le gouvernement fédéral essaie de faire «cavalier seul» dans toute initiative. Il faudra absolument obtenir la participation pleine et entière des administrations provinciales et municipales, des employeurs, des syndicats ouvriers et des responsables locaux – sans oublier les

personnes directement touchées. Lorsqu'une entreprise est soumise à une rude concurrence internationale, un plan d'adaptation convenu devrait-il être une condition à l'octroi d'une aide par l'État sous forme de contingentement des importations, de subventions ou d'autres mesures?

Le gouvernement a évidemment le devoir tout particulier de veiller à ce que ses propres politiques et activités, y compris celles de ses sociétés d'État, favorisent l'adaptation au changement économique au lieu de faire obstacle à la croissance. L'une des priorités urgentes du gouvernement fédéral consistera à remettre de l'ordre dans ses activités commerciales.

Cette voie, de toute évidence, n'est pas sans embûches. Pourtant, le changement et l'adaptation ne représentent pas un défi nouveau pour les Canadiens. L'adaptation aux nouvelles réalités du marché est une tradition bien canadienne qui ne date pas d'aujourd'hui et est émaillée de nombreuses réussites. Par exemple, un quart de la population active du Canada était employé dans l'agriculture au début des années 40. L'agriculture ne représente aujourd'hui que 4 pour cent de la population active du Canada; pourtant, ce secteur ne le cède à aucun autre sur le plan de la compétitivité internationale de nombre de ses produits.

L'économie canadienne a généralement une bonne faculté d'adaptation, pour peu qu'on laisse s'exercer le jeu du marché. Songeons par exemple au fait que, sur les 32,000 entreprises de fabrication qui étaient en activité au Canada en 1971, 13,000 ont fermé leurs portes, tandis qu'environ 17,000 entreprises nouvelles voyaient le jour pendant cette période. Moyennant une politique de réceptivité, de compassion et de générosité à l'endroit des travailleurs canadiens touchés par le changement, nombre des obstacles actuels au progrès pourraient être éliminés. La coopération entre les autorités fédérales et provinciales, les directions d'entreprises et les travailleurs permettrait de surmonter bien d'autres obstacles. Le Canada peut-il vraiment se permettre de ne pas envisager ces possibilités?

6. Croissance et compétitivité: la dimension régionale

Le défi

Les disparités régionales reflètent des différences réelles sur le plan des atouts économiques initiaux et de la situation commerciale, tant entre les régions qu'à l'intérieur de ces dernières. C'est ce qu'indiquent les statistiques de revenu illustrées au graphique 13. Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour corriger ces disparités sont l'une des caractéristiques de la fédération canadienne depuis sa création.

Pour rétablir la croissance et la compétitivité internationale du Canada, nous devons mettre en valeur et exploiter les atouts inhérents à toutes les régions du Canada. Pour ce faire, les autorités fédérales et provinciales devront travailler de concert afin d'harmoniser leurs politiques et d'instaurer un climat plus positif permettant au secteur privé de jouer son rôle.

Tableau 4

Indice du revenu personnel par habitant (Moyenne nationale = 100)

	1955	1983
Atlantique	65.1	74.9
Québec	86.6	92.5
Ontario	119.5	109.2
Prairies	94.8	101.4
C.-B.	123.3	106.0

De prime abord, nous avons marqué d'importants gains sur le plan de la réduction des disparités de revenu interrégionales.

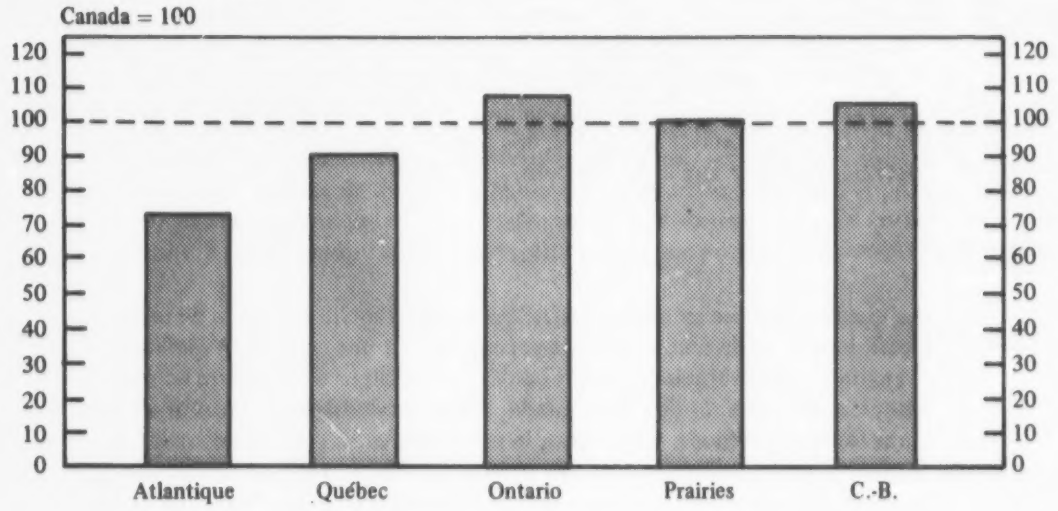
Cependant, un examen plus attentif révèle que les efforts de développement économique des régions n'ont pas entièrement atteint le but visé, soit l'amélioration de *l'emploi* et du *revenu* dans les régions à croissance lente. Les écarts demeurent appréciables sur ce plan. En 1983, par exemple, le revenu salarial par personne en âge de travailler dans la région de l'Atlantique n'était que de 70.2 pour cent de la moyenne nationale. Au Québec, il s'établissait à 88.7 pour cent (graphique 14).

L'atténuation des écarts de revenu personnel a donc pris en grande partie la forme d'un accroissement des paiements de transfert fédéraux. Cette forme d'intervention ne contribue guère à assurer l'avenir économique des bénéficiaires, ni à stimuler la croissance économique régionale et nationale. En fait, elle pourrait représenter un obstacle à la croissance. La politique d'expansion économique régionale doit donc être réorientée. Les Canadiens veulent avoir plus de possibilités économiques, et non dépendre davantage de l'État.

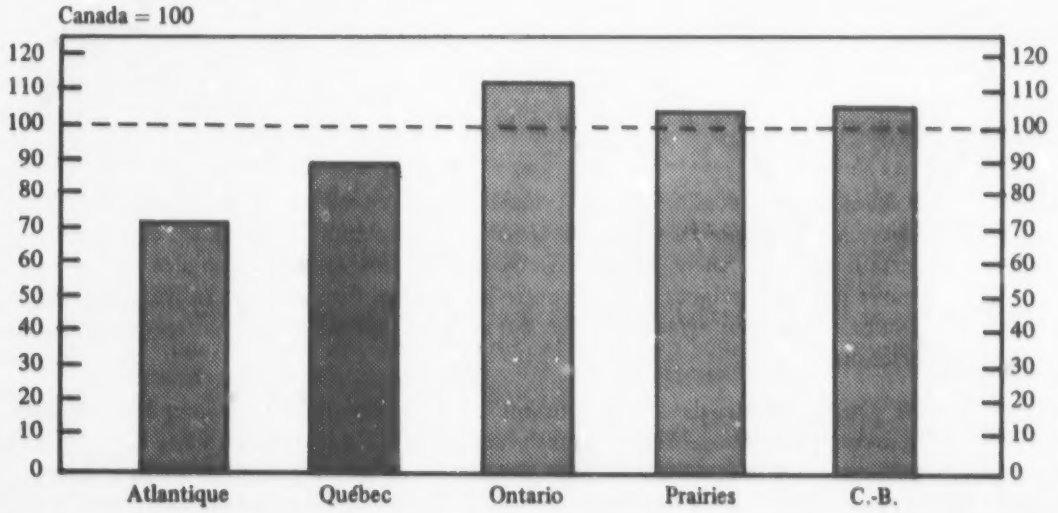
Les principaux programmes fédéraux visant à promouvoir le développement économique régional sont:

- Le Programme de développement industriel et régional (PDIR), qui accorde des encouragements à l'investissement plus élevés dans les régions désignées à faible croissance;
- Le Programme de crédit d'impôt régional à l'investissement en faveur des nouveaux investissements dans les régions à croissance lente;
- Les ententes fédérales-provinciales de développement économique régional (EDER) et les accords sectoriels connexes (p. ex. en matière de transports ou d'agriculture) aux moyens desquels le gouvernement fédéral planifie et finance, de concert avec les provinces, des initiatives visant à promouvoir la croissance de secteurs particuliers.

Graphique 13
Revenu personnel total par habitant par région en 1983



Graphique 14
Revenu salarial par personne en âge de travailler par région en 1983



Source: Statistique Canada, *Estimations de la population du Canada et des provinces au 1er juin; Comptes nationaux des revenus et des dépenses.*

- Les considérations d'ordre régional ont exercé dans l'ensemble une influence sur toute une gamme d'autres politiques et programmes, dont la politique de l'énergie, les programmes de création d'emplois et la politique commerciale et industrielle. Il faut cependant accorder une plus grande attention à l'incidence *économique* des interventions à caractère régional, et notamment aux coûts que les politiques favorisant des régions particulières occasionnent à certaines régions ainsi qu'à l'économie nationale. Le développement régional ne doit pas être un jeu à somme nulle. Dans une société adaptable, une croissance vigoureuse dans une région devrait bénéficier aux autres régions.

Axes de changement

La question se pose en termes clairs: quelle est la meilleure façon de mettre à profit les atouts de toutes les régions pour obtenir une croissance maximale au Canada? Le gouvernement fédéral doit se préoccuper du bien-être de tous les citoyens, où qu'ils résident au Canada, et s'efforcer de promouvoir la croissance dans toutes les régions. Cependant, le moment n'est-il pas venu d'envisager de nouveaux moyens d'harmoniser les objectifs d'équité et d'efficacité, et de rechercher la participation régionale dans cet effort?

Une telle approche exigerait une coopération fructueuse entre le gouvernement fédéral et les provinces et une participation beaucoup plus active à la base. Nombre de politiques devront être réévaluées. Il faudra trouver des solutions de rechange au renflouement permanent des entreprises non viables, tant privées que publiques.

Nous devons aussi réexaminer l'efficacité des programmes actuels d'encouragements fiscaux et de subventions, notamment sous l'angle de leurs effets sur les décisions d'investissement des entreprises et de leur contribution à la compétitivité régionale. Leur effet cumulatif et les attentes que fait naître leur accessibilité retarde peut-être l'adaptation à l'évolution du marché au lieu de la faciliter. Il se peut que ces programmes brouillent les signaux du marché dont a besoin le secteur privé pour prendre ses décisions.

Il est également possible que le système actuel d'encouragements industriels favorisant les régions à croissance lente soit trop complexe. Il semble exister un certain chevauchement entre ce système et des programmes analogues mis en œuvre par les provinces, ainsi qu'entre les mesures fiscales et les subventions. Des groupes du secteur privé ont réclamé à maintes reprises une simplification du système.

On pourrait mettre davantage l'accent sur l'accroissement de la compétitivité et de la productivité de toutes les régions grâce à une meilleure diffusion de la technologie, à l'établissement d'un climat plus propice à l'investissement et à la promotion plus active de ce dernier, au développement de la petite entreprise, à la formation et à la mobilité de la main-d'œuvre et à la promotion du commerce extérieur. Cela contribuerait à rétablir un climat favorable aux efforts déployés par les employeurs et les travailleurs pour créer des richesses, dans toutes les régions du Canada.

7. Réglementation et intervention économiques

Le défi

Le climat des affaires au Canada a souffert des incertitudes qui entourent l'évolution future des «règles du jeu» fondamentales ou des «politiques d'encadrement». De plus, un certain nombre de secteurs particuliers souffrent d'un excès de réglementation et d'intervention publique. Des initiatives dans ces domaines apporteraient sans doute une contribution importante à la promotion du renouveau économique et de la croissance dans le secteur privé. En outre, une réforme réglementaire serait très profitable aux consommateurs.

Axes de changement

Politiques d'encadrement

On pourrait faire disparaître un important facteur d'incertitude dans le climat des affaires au Canada, en mettant rapidement fin aux débats amorcés il y a longtemps sur l'orientation future de la *politique de la concurrence* au Canada. Il semble y avoir une mesure de consensus sur les changements à apporter à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. L'incorporation rapide à la législation d'un nouveau cadre de politique de la concurrence pourrait assainir sensiblement le climat des affaires.

La législation canadienne du *droit d'auteur*, inchangée depuis 1921, est complètement dépassée. Il en résulte des ambiguïtés et des incertitudes et, dans certains cas, une protection ou une rémunération moindre, pour les détenteurs canadiens de droit d'auteur, que celles qu'ils obtiendraient dans d'autres pays dotés d'une législation plus moderne dans ce domaine. Cette situation a des conséquences particulièrement appréciables sur la vitalité de nos industries culturelles et de notre secteur de l'informatique. Elle constitue un obstacle réel à la croissance, en particulier dans une économie où les services tiennent une place toujours plus grande, où la production, la diffusion et le traitement de l'information jouent un rôle croissant et où l'automatisation pourrait se révéler un puissant moyen d'amélioration de la productivité.

Une mise à jour complète de la législation du droit d'auteur s'impose au Canada. D'importants travaux préparatoires ont déjà été effectués, et des consultations intensives se poursuivront.

Il existe de plus un grand nombre d'*autres mesures législatives et réglementaires* qui influent sur le mode de conduite des affaires au Canada. Les dispositions régissant les sociétés, les brevets, la faillite, les marques de commerce, l'emballage et l'étiquetage ainsi que les produits dangereux ne sont que quelques exemples évidents parmi d'autres. Le gouvernement se livrera à un examen et à des consultations dans tous ces domaines, dans le but de rationaliser et de moderniser les dispositions applicables dans toute la mesure du possible, afin que nos marchés

puissent être souples et productifs et que des méthodes modernes puissent être mises en œuvre, tout en respectant la nécessité bien évidente de fixer les «règles du jeu» et de protéger les intérêts fondamentaux des consommateurs et des investisseurs.

Politiques sectorielles

Transports

Les transports constituent un élément de base dont dépendent presque tous les autres secteurs et qui détermine souvent leur capacité concurrentielle tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation. Cela n'est nulle part plus vrai qu'au Canada. Un secteur des transports vigoureux et efficace est indispensable à la réalisation du potentiel de croissance économique du Canada.

Il existe d'importantes possibilités d'élimination des obstacles à la croissance et à la compétitivité du secteur des transports au Canada. Il faut une nouvelle politique de transport et un nouveau cadre législatif pour affronter les réalités des années 80 et 90 ainsi que pour établir des fondations solides qui permettront de relever les défis du siècle prochain.

Ces initiatives doivent tenir compte des besoins biens particuliers du Canada en matière de transport, tout en instaurant un climat favorable à la croissance et à l'innovation. Une réforme réglementaire est en cours dans l'industrie du transport aérien. Les gouvernements fédéral et provinciaux travaillent avec l'industrie à mettre en place un cadre réglementaire plus uniforme et plus souple pour le transport routier. Il faudra examiner la possibilité d'accroître la concurrence entre les compagnies ferroviaires, notamment sur les itinéraires transfrontaliers. Il y a également moyen d'envisager d'offrir aux autres compagnies de transport un accès plus facile à l'infrastructure ferroviaire. Enfin, il convient de réexaminer notre politique traditionnelle du transport maritime – tant intérieur qu'international – afin d'obtenir des retombées et une compétitivité maximales. Dans le cadre de ce processus, il faudra réévaluer le rôle des sociétés d'État qui s'occupe de transports.

Les subventions fédérales aux transports s'élèvent à près de $1.4 milliard par an. Or il y a moyen d'améliorer la compétitivité et l'efficacité de nos réseaux de transport tout en contribuant à réduire le déficit. Par exemple, le transport ferroviaire des passagers au Canada est actuellement facturé à l'usager à moins du tiers de son coût réel. Le gouvernement dépense actuellement près de $500 millions par an pour subventionner le service-voyageurs de VIA, en grande partie dans le Centre du Canada. Même s'il faut tenir compte des problèmes praticuliers de transport de certaines régions, il se peut que la politique actuelle, au niveau national, fasse obstacle aux investisseurs non privés dans des moyens de transport plus économiques et se traduise un système global de transport moins efficace. Certaines réductions de dépenses ont déjà été réalisées, mais il est peut-être possible d'aller encore plus loin. De même, dans le transport des marchandises, les subventions au tarif de l'Est, qui reviennent à près de $40 millions par an, découragent peut-être l'expédition des céréales et de la farine par le mode de

transport le plus efficace. La réduction de l'écart entre le prix de ces services et leur coût réel aiderait le secteur privé à prendre des décisions économiques à partir de critères plus sains.

Dans les transports comme dans d'autres secteurs de l'économie, le gouvernement a trop longtemps entravé l'esprit d'entreprise. Si l'on veut que le Canada obtienne une croissance économique nationale appréciable et améliore sa situation commerciale parmi les grands pays commerçants du monde, il faut que le secteur privé soit libre de tirer parti des efficiences techniques et opérationnelles qui se présentent. Les gains possibles paraissent trop importants pour qu'on n'en tienne pas compte.

Communications

Le secteur des communications est lui aussi fortement réglementé: les autorités fédérales et provinciales régissent les conditions d'entrée sur le marché, l'établissement des prix, les modalités de service et les normes techniques dans le double domaine de la radiodiffusion et des télécommunications. Pourtant, ce secteur, peut-être plus que n'importe quel autre au Canada à l'heure actuelle, possède des moyens d'innover considérablement sur l'impulsion du marché, pour peu que les interventions réglementaires des pouvoirs publics soient maintenues au minimum indispensable. Par une réforme réglementaire, l'État peut favoriser l'innovation et stimuler grandement l'économie canadienne.

Il est manifestement nécessaire d'instaurer une politique nationale des télécommunications pour pouvoir profiter des possibilités qu'offrent une technologie en évolution rapide et la demande croissante de nouveaux services de télécommunications exprimée par les Canadiens. Le réexamen de la politique des télécommunications fait nécessairement intervenir des questions complexes. La structure traditionnelle de l'industrie est confrontée à toute une série de pressions nouvelles en raison de la réorganisation complète du secteur des télécommunications aux États-Unis. La question clé est de savoir comment relever le défi de la concurrence dans la prestation de services de télécommunications, tout en veillant à ce que tous les Canadiens continuent de bénéficier d'un service téléphonique universel à des tarifs abordables. Pour élaborer cette nouvelle politique, nous procéderons à des consultations intensives auprès des provinces, des milieux d'affaires, du monde du travail et des groupes de consommateurs afin de tenir compte de leurs points de vue et de leurs intérêts.

Pêche

Les océans qui baignent le Canada et ses eaux douces sont parmi les plus poissonneux au monde et contiennent certaines des espèces halieutiques les plus productives. Le défi consiste à transformer cet atout naturel en richesse économique. Nous devons mieux gérer cette ressource. Nous devons rechercher et développer, par une attitude plus dynamique, des débouchés internationaux qui absorbent plus de 70 pour cent de notre production.

Toute politique nouvelle visant à atteindre cet objectif doit être adaptée à l'ampleur des ressources et à la diversité économique de la pêche commerciale au Canada. Par exemple, certains secteurs, comme la pêche du crabe et du homard, disposent de bases économiques satisfaisantes. D'autres, comme le secteur de la pêche des espèces de fond dans l'Atlantique, tout en exploitant une ressource abondante, sont placées dans le contexte d'une économie régionale où les possibilités d'emploi de rechange sont rares. Comme ces activités de pêche ont souvent représenté l'unique possibilité d'emploi ou un emploi de dernier ressort, leur viabilité économique est un défi permanent. D'autres secteurs encore, tels que la pêche du saumon en Colombie-Britannique, sont en butte à de sérieuses difficultés parce qu'ils dépendent d'espèces surexploitées et en diminution à cause d'une capacité de pêche excédentaire.

La crise de la pêche du saumon en Colombie-Britannique réclame des mesures de toute urgence. Le système réglementaire n'a pu empêcher des investissements excessifs dans le parc de bateaux et de matériel de pêche, d'où une flotte trop nombreuse et fortement endettée. Pour permettre aux stocks de se reconstituer et aux pêcheurs d'avoir un niveau de vie décent, il faut réduire sensiblement la taille et la capacité de pêche de cette flotte. On pourrait y parvenir par un programme de rachat volontaire qui offrirait la souplesse voulue pour obtenir une réduction sensible de la capacité de prise, ainsi que par d'autres mesures assurant une rationalisation efficace de la flottille de pêche. Des initiatives devraient aussi être prises parallèlement, pour maintenir et améliorer l'habitat et pour accroître les stocks de saumon. Il s'agit manifestement de questions qui exigent des diverses parties en cause qu'elles se consultent et collaborent étroitement.

Sur la côte de l'Atlantique, les principaux problèmes tiennent à la capacité excédentaire du secteur de la transformation ainsi qu'à la faiblesse et à l'instabilité des revenus de la pêche côtière. Le secteur des poissons de fond connaît encore une situation économique difficile. On a contrarié le jeu du marché, et les pouvoirs publics ont peut-être bien contribué à l'excédent de capacité dans le secteur de la transformation par leurs efforts bien intentionnés, mais peut-être contraires au but recherché, de maintien et d'accroissement de l'emploi. Une démarche nouvelle doit être adoptée par les autorités fédérales et provinciales afin de s'assurer que la capacité de transformation est adaptée à la disponibilité des ressources.

Le sauvetage financier de l'État n'est pas une solution. Si elle doit atteindre l'autonomie financière, l'industrie doit attirer de nouveaux capitaux tant canadiens qu'étrangers, adopter des techniques nouvelles, améliorer la qualité et l'homogénéité des produits, diversifier davantage sa production et ses marchés, et améliorer son bilan global en matière de commercialisation. La politique publique doit viser à faciliter ces améliorations dans l'industrie et non pas à entraver l'adaptation aux réalités du marché. Dans certains secteurs, il convient également de rationaliser les flottilles de pêche afin d'accroître la viabilité du secteur de l'exploitation primaire. Il faut aussi examiner le rôle des flottilles de pêche étrangères.

La planification de l'amélioration de la pêche dans l'Atlantique doit s'insérer dans le cadre d'une approche globale du développement économique de cette région.

Des centaines de localités dépendent uniquement de la pêche et n'offrent guère de possibilités d'emploi de rechange. La consolidation de l'emploi dans le secteur de la pêche devrait être complétée par des initiatives publiques et privées visant à promouvoir les possibilités d'emploi dans d'autres secteurs de l'économie, ainsi que par des programmes d'adaptation équitables et généreux en faveur des travailleurs de la pêche.

Le régime réglementaire actuel est trop complexe et produit des tensions improductives au sein de l'industrie, de même qu'entre cette dernière et les pouvoirs publics. La réglementation de la pêche doit être réexaminée afin de la simplifier et de la rendre plus équitable. Les décisions touchant le secteur de la pêche doivent se prendre de manière plus ouverte, avec une plus grande participation des organisations de pêcheurs commerciaux et des entreprises de transformation, ainsi que des autochtones et des pêcheurs sportifs.

Agriculture

Le Canada est une force sur le marché international des produits agricoles. L'agriculture est un pilier de l'économie dans l'Ouest et le principal soutien de nombreuses localités dans l'Est. Elle a fait preuve de sa faculté d'adaptation aux changements dans une mesure sans doute inégalée par les autres secteurs.

Les agriculteurs canadiens doivent, pour la plupart de leurs produits, affronter la concurrence des fournisseurs étrangers sur le marché intérieur comme à l'exportation. Cette concurrence a contribué à la mise en place d'un secteur qui est efficace en regard des normes mondiales, comme en témoigne l'amélioration constante des résultats commerciaux malgré une conjoncture de moins en moins favorable sur le marché international.

Cependant, l'intervention de l'État aux niveaux tant fédéral que provincial, est appréciable. Outre qu'il exerce d'importantes activités réglementaires, le gouvernement fédéral attribue chaque année à ce secteur des ressources budgétaires d'environ $1.35 milliard par l'entremise d'Agriculture Canada. Sur cette somme, quelque $700 millions sont consacrés au soutien des prix et des revenus.

Le gouvernement fédéral doit reconsidérer sa participation dans ce secteur pour s'assurer qu'elle vise à maintenir au Canada une agriculture forte, efficace et compétitive, et tient compte de ses défis particuliers. Il importera de déterminer si les programmes existants de soutien des prix et des revenus sont encore appropriés à la conjoncture actuelle et de s'assurer qu'ils ne sont pas une cause d'inefficacité structurelle dans le secteur. La nouvelle approche tripartite de la stabilisation des prix de la viande rouge fournit un bon exemple de la façon dont les deux paliers de gouvernement et les producteurs peuvent collaborer pour améliorer les mécanismes antérieurs.

De même, il convient d'examiner de près en vue de le rendre plus rationnel et efficace, l'ensemble des interventions réglementaires pour s'assurer qu'il fonctionne dans le meilleur intérêt d'une agriculture productive et efficace au

Canada. Il faudra déterminer s'il est possible de reformuler les engagements fédéraux envers ce secteur – et dans l'affirmative, jusqu'à quel point – de manière à contribuer à la réduction des besoins financiers du gouvernement fédéral tout en maintenant ou en accroissant l'efficacité de l'aide fournie par ce dernier. Nous devons aussi examiner la meilleure façon d'affronter la concurrence internationale, notamment lorsque d'autres pays consentent d'importantes subventions directes ou indirectes à leurs exportateurs de produits agricoles.

Nous solliciterons l'avis des agriculteurs, des entreprises de transformation alimentaire, des distributeurs et des consommateurs ainsi que des provinces pour élaborer une stratégie d'accroissement de l'efficacité et de la compétitivité internationale de l'agriculture canadienne.

Construction

Le secteur du bâtiment est lui aussi très réglementé. Nous devons nous demander si certaines des dispositions jugées nécessaires autrefois par le législateur sont encore utiles aujourd'hui, ou si leur coût net est excessif.

Il s'agit d'un domaine ou la collaboration avec les provinces sera cruciale, puisque la plupart des règlements visant cette industrie relèvent de la compétence provinciale. Il existe cependant certaines dispositions législatives fédérales touchant à ce secteur, notamment la Loi sur les justes salaires et les heures de travail, qui doivent être réexaminées.

Cette Loi avait été adoptée dans les années 30 pour que les travailleurs du bâtiment employés dans le cadre de marchés du gouvernement fédéral reçoivent un «juste salaire» et que certaines normes minimales soient respectées en matière de rémunération des heures supplémentaires et de durée maximale du travail au cours d'une période donnée.

La Loi sur les justes salaires et les heures de travail répondait à un besoin bien réel au cours des années 30. On peut cependant se demander si elle est encore nécessaire aujourd'hui et si les exigences fondamentales qui avaient été définies dans les années 30 ne peuvent être satisfaites par le jeu de la concurrence. Le gouvernement se propose de consulter à ce sujet les représentants du monde du travail et des entreprises.

Autres secteurs importants

Nous devons également nous pencher sur les problèmes et les perspectives des industries forestière, minière et touristique au Canada. Ces secteurs jouent un rôle important dans l'économie nationale et représentent la clé de la prospérité et de la croissance de bien des localités et des régions. Ils doivent continuer d'apporter une utile contribution; le gouvernement doit veiller à ne pas entraver le processus de croissance et d'adaptation qui est nécessaire.

Bien que la conjoncture du marché mondial ait une influence sur toutes ces industries, le gouvernement doit également déterminer si ses propres interventions ont été justifiées dans l'ensemble et si des changements ne seraient pas indiqués, à la lumière des nouvelles conditions du marché. Dans le secteur forestier, l'abondance de nos ressources initiales a peut-être incité l'État et le secteur privé à faire preuve de complaisance au sujet de la compétitivité de notre industrie et à ne pas attacher une importance suffisante à la bonne gestion et à la protection efficace des forêts du Canada ainsi qu'à la nécessité de suivre le changement technologique.

De même, dans le secteur minier, les pouvoirs publics n'ont peut-être pas envisagé les forces et les défis de l'industrie dans une optique à suffisamment long terme. Ils n'ont peut-être pas été assez conscients de l'apparition de nouveaux fournisseurs étrangers et de la menace qu'ils représentaient pour nos industries, en particulier si elles étaient fortement réglementées. Dans le secteur du tourisme, enfin, le gouvernement doit étudier l'ensemble des politiques et programmes existants pour s'assurer qu'ils répondent bien aux besoins et aux caractéristiques particulières de l'industrie et ne font pas obstacle à sa croissance.

Ce sont des domaines clés qu'il convient d'étudier dans le cadre d'un débat national. Comme nous l'indiquons par la suite dans ce chapitre, le gouvernement fédéral étudiera les moyens possibles de coopérer avec les provinces, et ces secteurs peuvent s'attendre à venir en tête de liste.

Sociétés d'État

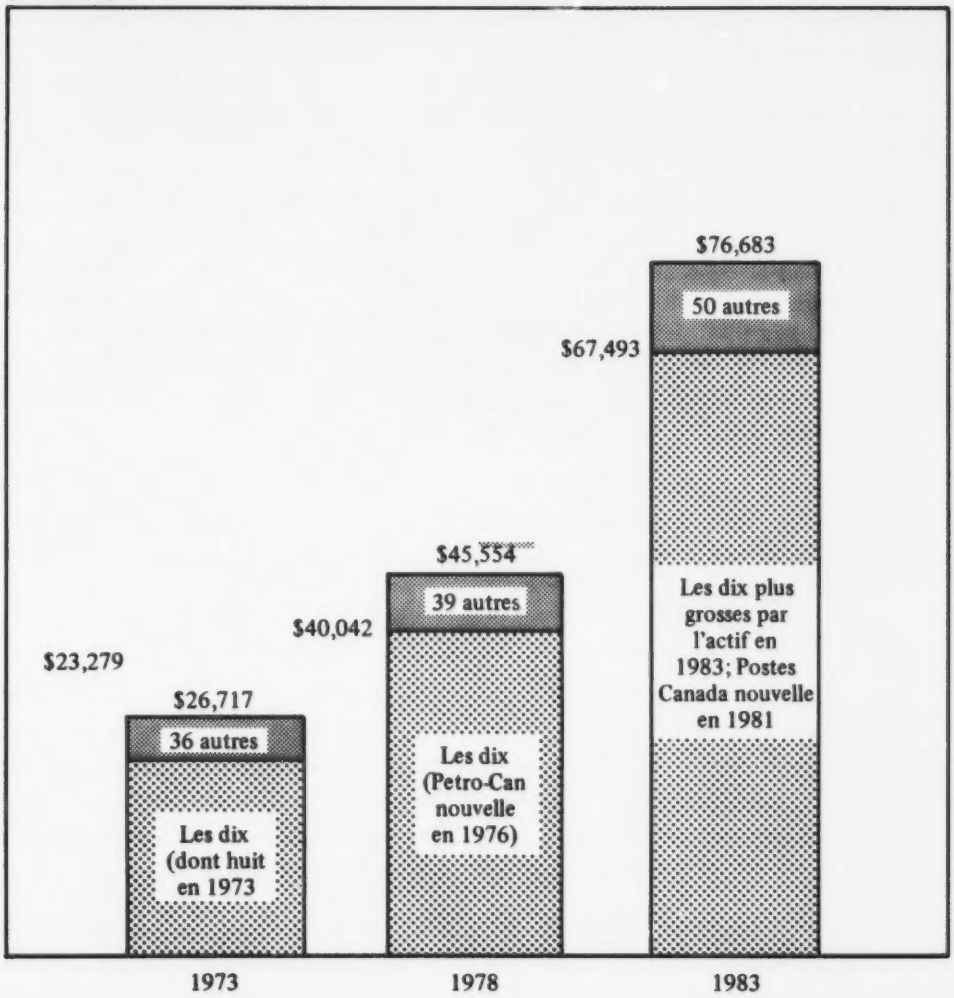
Un examen des interventions publiques serait incomplet s'il oubliait les sociétés d'État fédérales. Avec des actifs de plus de $50 milliards et des effectifs dépassant 200,000 employés, ces sociétés et leurs filiales occupent une place importante dans l'économie nationale. Leur croissance est illustrée au graphique 15.

L'ampleur des engagements financiers de l'État et la présence de ces sociétés dans de nombreux secteurs nécessitent un examen attentif afin de déterminer si leur mandat est bien défini et compris au niveau du public, si des objectifs raisonnables leur ont été fixés, si leurs ressources sont gérées et employées avec efficacité et si leurs buts pourraient être atteint par d'autres moyens qui reviendraient moins chers au Trésor public.

Le gouvernement est résolu à poser ces questions. Nos sociétés d'État doivent se fixer de nouvelles normes de gestion et de performance financière au lieu d'être des exemples d'inefficacité et de pertes massives. Les sociétés d'État ne constituent pas toutes un fardeau financier pour l'État, mais, lorsque tel est le cas, nous devons étudier les moyens de réduire ce fardeau et de faire en général de ces sociétés des agents de croissance économique plus efficaces. À cette fin, le gouvernement mettra l'accent, dans son évaluation de la gestion des sociétés, sur l'efficacité et la rigueur financière.

Graphique 15
Croissance des sociétés d'Etat de 1973 à 1983, mesurée par l'actif

($ millions)



Note: Les 60 sociétés d'Etat comprennent 57 sociétés-mères plus l'Eldorado nucléaire, Canadair et deHavilland.

Source: Ministère des Finances.

L'amélioration de la gestion des sociétés d'État ne représente qu'une partie du défi. Nous devons également déterminer si le dosage actuel de nos investissements est satisfaisant et si le soutien fourni par le Trésor public est approprié. Chaque société a été établie afin de poursuivre ce qui constituait peut-être, au moment considéré, un but important des politiques publiques, mais nous devons nous demander s'il en est encore ainsi. Dans la négative, il convient certainement de décider si les sociétés en cause doivent être conservées. Le ministre de l'Expansion industrielle régionale a déjà indiqué l'intention du gouvernement de chercher des acheteurs pour les avoirs de la Corporation de développement des investissements du Canada.

Il existe plusieurs sociétés à caractère principalement, voire entièrement, commercial; il convient de se demander si le maintien de la participation financière de l'État sert au mieux les intérêts de la société considérée ou du pays. Le gouvernement étudiera les moyens de se départir d'autres sociétés et sollicitera l'avis des Canadiens sur cette question.

Le rôle futur de nombreuses sociétés figurant dans le portefeuille de l'État et l'aide que ce dernier leur apporte dépendront dans bien des cas des décisions qui seront prises au sujet des politiques et des programmes jugés appropriés à des secteurs économiques particuliers. Par exemple, le consensus que nous parviendrons à dégager sur la politique des transports et le rôle du transport ferroviaire des voyageurs au Canada définira l'avenir de VIA. À mesure que les politiques et programmes importants seront réexaminés, il faudra réévaluer le rôle des sociétés d'État qui œuvrent dans les secteurs considérés et apporter les changements appropriés.

8. Politique de l'énergie

Le défi

Le secteur de l'énergie, l'une des matières possibles de croissance, s'est peu à peu englué dans la toile des interventions et réglementations publiques. Le prix intérieur du pétrole et du gaz est fixé par décision administrative et non par le marché. De nombreux textes législatifs et réglementaires nouveaux touchant cette industrie ont été adoptés depuis une dizaine d'années. Les impôts et taxes qui frappent ce secteur ont subi de nombreux changements. Les encouragements fiscaux ont eux aussi été modifiés, parfois de manière discriminatoire envers certains investisseurs. Des conflits entre les autorités fédérales et provinciales ont fait du secteur de l'énergie – une source possible d'unité – un facteur de division nationale.

L'intervention de l'État a été motivée, entre autres choses, par les préoccupations que suscitaient la sécurité des approvisionnements pétroliers, la répartition des recettes apportées par les hausses de prix et la structure de propriété du secteur de la production.

Ces préoccupations sont valables. Cependant, les moyens utilisés pour y répondre ont donné lieu à des incertitudes dans le public, à des appréhensions chez les investisseurs canadiens et étrangers, à des tensions entre les gouvernements fédéral et provinciaux et à un volume d'investissements, dans le secteur des hydrocarbures, qui est nettement insuffisant si l'on veut que cette industrie contribue comme elle le doit à l'économie. De plus, le déficit est trop élevé pour permettre au gouvernement fédéral de pratiquer des interventions financières inutiles dans ce secteur.

Le défi consiste à remettre en marche ce moteur de croissance de manière compatible avec le sens des responsabilités financières et l'impératif national de reprise en main du déficit, en donnant plus d'importance au jeu du marché et aux initiatives du secteur privé et moins de place aux dépenses et à la réglementation publique.

L'Exposé économique a fait allusion à des mesures visant à réduire les dépenses fédérales dans le secteur de l'énergie ainsi que la réglementation et l'intervention de l'État dans ce secteur. Il a mentionné l'intention du gouvernement de s'attaquer à des sujets de contentieux avec les investisseurs, tel la participation de l'État sur les Terres du Canada. Des mesures devront aussi être prises au cours de l'année à venir dans plusieurs autres domaines comme la fixation des prix du pétrole, la fiscalité de l'énergie et les encouragements à ce secteur. Un examen global a été entrepris. En raison des nombreux intérêts vitaux de la nation qui seront touchés par les changements de la politique de l'énergie, le gouvernement se propose de mener des consultations étroites avec toutes les parties intéressées.

Axes de changement

Comme l'indiquait l'Exposé économique, l'heure est maintenant venue de combler le modeste écart qui sépare le prix réglementé du pétrole au Canada et son prix sur le marché, pour passer à un régime qui laisserait le marché établir le prix du brut au Canada. Le gouvernement fédéral partage cependant l'avis de ceux qui ont préconisé l'adoption d'un mécanisme jouant le rôle de «soupape de sécurité en cas de perturbation importante des prix du pétrole.

Le secteur du gaz naturel au Canada est soumis aux contraintes de la demande depuis cinq ans; en effet, les marchés intérieur et extérieur ne se sont pas développés au même rythme que la capacité de production. On espère que le mécanisme souple de fixation des prix qui s'applique maintenant aux exportations de gaz naturel canadien nous permettra d'accroître notre part du marché. La même souplesse sur le plan des prix pourrait être nécessaire sur le marché intérieur en vue d'y favoriser l'accroissement des ventes. Il semble donc opportun de consulter l'industrie du gaz naturel ainsi que les provinces productrices et consommatrices au sujet d'un régime des ventes de gaz naturel au Canada qui tiendrait davantage compte du marché.

Au cours de l'exercice 1983-84, les dépenses fédérales au titre des programmes d'offre et de demande d'énergie se sont élevées à $3.5 milliards. Maintenant que la sécurité des approvisionnements pétroliers est moins préoccupante, qu'on se remet

à croire au bon fonctionnement du marché de l'énergie et que le déficit fédéral suscite des craintes sérieuses dans tout le pays, les programmes de subventions qui visent à réduire l'utilisation de pétrole grâce aux économies d'énergie ou aux combustibles de remplacement paraissent moins justifiés. Aussi le gouvernement a-t-il annoncé l'élimination progressive et le regroupement des divers programmes de réduction de la demande et de remplacement du pétrole.

Du côté de l'offre, on s'entend généralement pour dire que le programme d'encouragements pétroliers (PEP) ne devrait pas être maintenu pendant bien longtemps sous sa forme actuelle. Le PEP est un programme de subventions directes instauré en 1980 pour promouvoir l'exploration dans les régions pionnières et fournir une aide à des conditions préférentielles aux sociétés appartenant à des intérêts canadiens. Le gouvernement précédent avait également réservé à la Couronne 25 pour cent de toutes les participations sur les Terres du Canada et avait incorporé sous le PEP un encouragement représentant 25 pour cent des coûts approuvés pour toutes les compagnies actives sur les Terres du Canada. Un réexamen du régime des Terres du Canada, et notamment de la part de l'État, s'impose. Toutefois, le système – y compris le PEP – ne sera pas modifié avant que le gouvernement fédéral ait consulté toutes les parties intéressées au sujet de ce dossier, et notamment sur la question de savoir quels encouragements devraient éventuellement remplacer le PEP.

Un bon nombre de gens ont demandé que le *régime fiscal* applicable au secteur des hydrocarbures soit profondément modifié. En 1983-84, les impôts fédéraux dans le secteur de l'énergie, à l'exclusion des impôts sur le revenu des sociétés, ont rapporté $3.7 milliards. Étant donné les importants changements des perspectives de prix dans le secteur de l'énergie et la nécessité d'instaurer des encouragements à l'investissement mieux adaptés à la situation, il convient de réexaminer complètement la fiscalité fédérale de l'énergie. Comme en témoigne l'annonce faite dans l'Exposé économique d'un doublement du crédit pour petit producteur offert en regard de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières, il y a moyen d'assouplir davantage les dispositions fiscales applicables au secteur de l'énergie. Toutefois, nous devons tenir compte des intérêts des producteurs, des provinces productrices, des provinces consommatrices et des contribuables.

La participation de l'État dans le secteur de l'énergie comprend aussi les activités des sociétés d'État (Pétro-Canada, l'Énergie atomique du Canada limitée et Canertech). Peut-être est-il temps maintenant pour le secteur public de se retirer de certaines activités afin de laisser plus de place au secteur privé pour exploiter les possibilités du marché: mentionnons à ce sujet nos décisions de ne plus fournir de fonds à Canertech ni d'injecter de nouveaux capitaux propres dans Pétro-Canada, à moins que cela ne réponde à une priorité bien précise du gouvernement.

Le secteur de l'énergie est confronté à un grand nombre de règles, d'exigences et de dispositions réglementaires émanant de la législation fédérale et provinciale de l'énergie ainsi que des organismes de réglementation. Il n'est guère douteux que, dans leur ensemble, ces dispositions découragent l'activité dans ce secteur. Le gouvernement fédéral mettra de l'ordre dans ses propres affaires et amorcera un dialogue avec les provinces sur les moyens de rationaliser ces exigences réglementaires par des mécanismes tel que le recours à un «organisme unique».

Le gouvernement attache une haute importance à la renégociation des accords sur l'énergie avec les gouvernements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, ainsi qu'à la poursuite d'ententes avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Ecosse sur les ressources extracôtières. Ces négociations et consultations avec l'industrie et les consommateurs, ainsi que la plus grande place accordée au jeu du marché et la rationalisation des exigences réglementaires imposées au secteur de l'énergie, ouvriront la porte à un renouveau de la croissance et de l'investissement dans le secteur des ressources énergétiques au Canada.

9. Coordination avec les provinces

Il se dégage de tout l'exposé qui précède que les gouvernements provinciaux jouent un rôle important dans l'obtention du renouveau économique. Aussi est-il indispensable que les autorités fédérales et provinciales collaborent étroitement si nous voulons offrir au secteur privé les encouragements nécessaires et obtenir une expansion économique plus rapide qui profitera à tous les Canadiens.

La tâche est moins facile qu'il n'y parait. La situation économique différente qui règne dans les diverses régions du pays ainsi que les besoins et les aspirations de celles-ci doivent être prises en ligne de compte. Nous devons cependant veiller à faire tout notre possible pour encourager la croissance économique générale.

Il serait peut-être utile, par exemple, d'examiner ensemble le fonctionnement du marché du travail et des marchés de capitaux au Canada. Quels obstacles, s'il en est, empêchent les individus de poursuivre la vocation qu'ils ont choisie ou de déménager ailleurs au pays si cela est économiquement justifié? Existe-il des mesures réglementaires ou autres qui encouragent indûment les investisseurs à prendre des décisions non conformes à ce que dicterait normalement le marché? Existe-il des obstacles au lancement d'activités et de travaux de construction ou de mise en valeur des ressources naturelles qui pourraient être éliminés? La réglementation est-elle trop lourde pour les entreprises qui implantent une nouvelle usine et embauchent des travailleurs? La politique ou la réglementation publiques accordent-elles un avantage injustifié à certaines catégories d'entreprises? Notre régime fiscal et nos systèmes d'encouragement, pris individuellement et dans leur ensemble, favorisent-ils la croissance économique? Ne devrions nous pas assurer une meilleure coordination de nos programmes économiques?

Dans certains de ces dossiers, il faudrait peut-être étudier aussi l'effet que les programmes provinciaux, combinés aux initiatives fédérales pour le développement régional, exerce peut-être sur la circulation des biens, des services, des capitaux ou des personnes au Canada. Le rapport préliminaire de la Commission Macdonald et le Conseil économique de l'Ontario ont attiré l'attention sur cette question. Certaines mesures sont en cours pour éliminer les obstacles inutiles, par exemple dans le domaine du transport routier.

En raison du rôle important que tous les gouvernements jouent à l'heure actuelle dans la vie économique du Canada, il se peut aussi que certaines activités fédérales et provinciales se chevauchent, d'où des doubles emplois inutiles. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent également reconnaître qu'il n'y a qu'un seul contribuable. Nous devons, aux deux niveaux, nous efforcer de réduire le fardeau global de la fiscalité sur le contribuable canadien.

Bien des signes démontrent que les provinces attendaient avec impatience l'occasion de collaborer avec le gouvernement fédéral à l'élimination des obstacles qui entravaient depuis longtemps la croissance économique au Canada. Cette occasion est maintenant arrivée.

B. Rétablissement d'une marge de manœuvre financière

Les déficits actuel et projetés sont tout simplement excessifs. Ils entraîneraient un augmentation constante du ratio de la dette au PNB, ce qui aurait de graves répercussions sur les taux d'intérêt, les investissements privés et la marge de manœuvre du gouvernement. En bref, le déficit fédéral est un obstacle de taille à la croissance, et le gouvernement doit s'attaquer immédiatement à ce problème.

Le gouvernement doit s'efforcer de réduire l'augmentation des dépenses fédérales. Des hausses d'impôt ne peuvent être exclues, mais il convient de les éviter si la chose est possible. Le gouvernement continuera d'étudier son régime fiscal non seulement du point vue des recettes, mais aussi sous l'angle de ses effets sur la croissance, l'équité et la simplicité. Comme il a été mentionné, il convient d'examiner de près les encouragements aux investissements des entreprises. Il se peut que certaines mesures ne soient plus appropriées, compte tenu des besoins économiques actuels et du fardeau que représente le déficit fédéral.

D'autres modifications du régime fiscal, qui devraient être apportées progressivement, pourraient également être valables. À cet égard, certains proposent que le Canada adopte une taxe à la valeur ajoutée, peut-être pour remplacer l'actuelle taxe fédérale de vente. Les répercussions d'un changement aussi important exigent une étude approfondie, qui a d'ailleurs commencé. Cette décision aurait des effets importants sur le plan fédéral-provincial. Des consultations intensives entre les gouvernements, le secteur privé et les autres groupes intéressés seraient nécessaires avant qu'on ne décide d'adopter ou non une taxe à la valeur ajoutée.

Du côté des dépenses, il faut, dans toute la mesure du possible, revenir à la prudence financière et rétablir la marge de manœuvre du gouvernement. Nous devons remodeler la composition des dépenses fédérales, tout en freinant leur croissance afin de réduire au minimum les effets d'une compression sur l'économie. Nous devons aussi réduire la croissance des dépenses fédérales d'une manière qui paraisse équitable à tous les Canadiens et qui améliore l'efficacité globale des programmes fédéraux.

La première série de réductions de dépenses a permis d'économiser plusieurs milliards de dollars. Cette économie a été difficile à obtenir, même si elle était conforme à l'orientation prise par notre gouvernement. Elle représentait le

maximum réalisable en l'absence de consultations approfondies. La réalité est que, après tout cet effort, nous sommes seulement revenus à notre point de départ: nous avons ramené le déficit de 1985-86 vers le niveau de 1984-85. Il faut aller plus loin.

Il sera difficile de réaliser de nouvelles réductions importantes des dépenses. Environ 77 pour cent des dépenses fédérales peuvent être considérées comme «discrétionnaires», puisque le service de la dette publique en représente 23 pour cent. Certaines économies peuvent et doivent être obtenues grâce à une meilleure gestion du secteur public, mais cela ne résoudra qu'une infime partie du problème. La majorité des économies doivent être réalisées dans les trois autres grands secteurs de dépenses fédérales, qui représentent chacun environ un quart des dépenses discrétionnaires: les transferts aux particuliers, les transferts aux administrations provinciales et municipales, et les transferts à d'autres groupes, dont les sociétés d'État fédérales, les entreprises privées, les pays moins développés, les chercheurs scientifiques, les groupes culturels et autres. L'objectif consistera à limiter avec le temps la croissance de ces paiements de transferts de manière équitable, efficace et durable.

Dans la partie A, nous avons examiné les nombreux obstacles à la croissance qui devaient être considérés. Nous avons fait valoir dans un certain nombre de cas que des initiatives en ce sens permettraient probablement de réduire les dépenses fédérales. Dans d'autres cas, il se pourrait que ces dernières restent inchangées, tandis que, dans d'autres situations, un accroissement des engagements financiers pourrait être justifié, si les ressources actuellement employées à d'autres fins pouvaient être libérées.

Cette section est donc axée sur les autres possibilités de réduction des dépenses fédérales ou d'amélioration de leur efficacité, dans le cadre du processus global d'élimination des obstacles à la croissance. Dans cette revue, nous sommes conscients que, même si certaines réductions de dépenses ont déjà été effectuées, il ne peut s'agir que d'un premier pas dans la remise en ordre des finances fédérales afin que le gouvernement puisse jouer le rôle qui lui revient dans le soutien du renouveau économique.

La première phase de compression des dépenses a montré que le gouvernement abordait cette tâche sans accorder davantage d'importance à un programme qu'à un autre. De plus, la combinaison des réductions de dépenses et des nouvelles mesures de dépenses annoncées dans l'Exposé économique témoigne bien de l'attachement de ce gouvernement à la justice sociale et au «filet de sécurité sociale». En fait, l'affectation de $1 milliard principalement à la création d'emplois est un témoignage de notre détermination à donner aux Canadiens l'occasion de participer et de contribuer au renouveau économique.

L'étape suivante consiste à analyser les principaux secteurs de dépenses, en accordant plus d'attention aux priorités de l'heure et aux besoins réels, dans le but de libérer des ressources supplémentaires à réaffecter ou de réduire les besoins financiers. Le processus doit comporter une mise en œuvre conçue avec soin et selon un plan clair afin d'éviter des changements perturbateurs.

1. Développement économique

Au cours des prochains mois, le gouvernement fédéral se propose d'étudier attentivement, les nouvelles réductions de dépenses qui seraient possibles dans le domaine du développement économique. Il n'est pas besoin de les rappeler dans cette section. Qu'il suffise de souligner qu'il s'agit d'un domaine à examiner attentivement. L'exposé précédent des possibilités de promotion de la croissance dans le secteur privé démontre amplement qu'une partie appréciable des dépenses actuelles du gouvernement fédéral en matière de développement économique est peut-être plus nuisible que bénéfique à l'expansion du secteur privé. Un retrait de certains de ces secteurs pourrait à la fois laisser le champ libre à l'initiative et à la croissance du secteur privé et permettre de réduire les dépenses fédérales ou de dégager des fonds pour les affecter à des emplois plus productifs. Nous ne pouvons envisager sérieusement une aide financière plus importante même en faveur des mesures les plus séduisantes de stimulation de l'expansion dans le secteur privé, à moins d'être certains que des ressources ont été libérées grâce aux économies réalisées dans d'autres secteurs, que ce soit dans le domaine économique ou dans d'autres programmes.

2. Programmes sociaux

La politique sociale se préoccupe des gens. Or, notre gouvernement a fait sien le principe voulant que les gens passent en premier. Tous les groupes devraient avoir la possibilité de participer à part entière dans notre société.

En fait, des efforts particuliers doivent être déployés pour donner à certains groupes qui étaient défavorisés jusqu'ici l'occasion de devenir des partenaires de plein droit dans une société juste. Les obstacles à une participation totale des autochtones, des femmes, des minorités visibles et des personnes handicapées doivent être éliminés, tout comme les barrières qui empêchent l'individu de participer pleinement à la société canadienne. Ce sont pour ces raisons que le gouvernement souscrit, par exemple, au programme d'action positive.

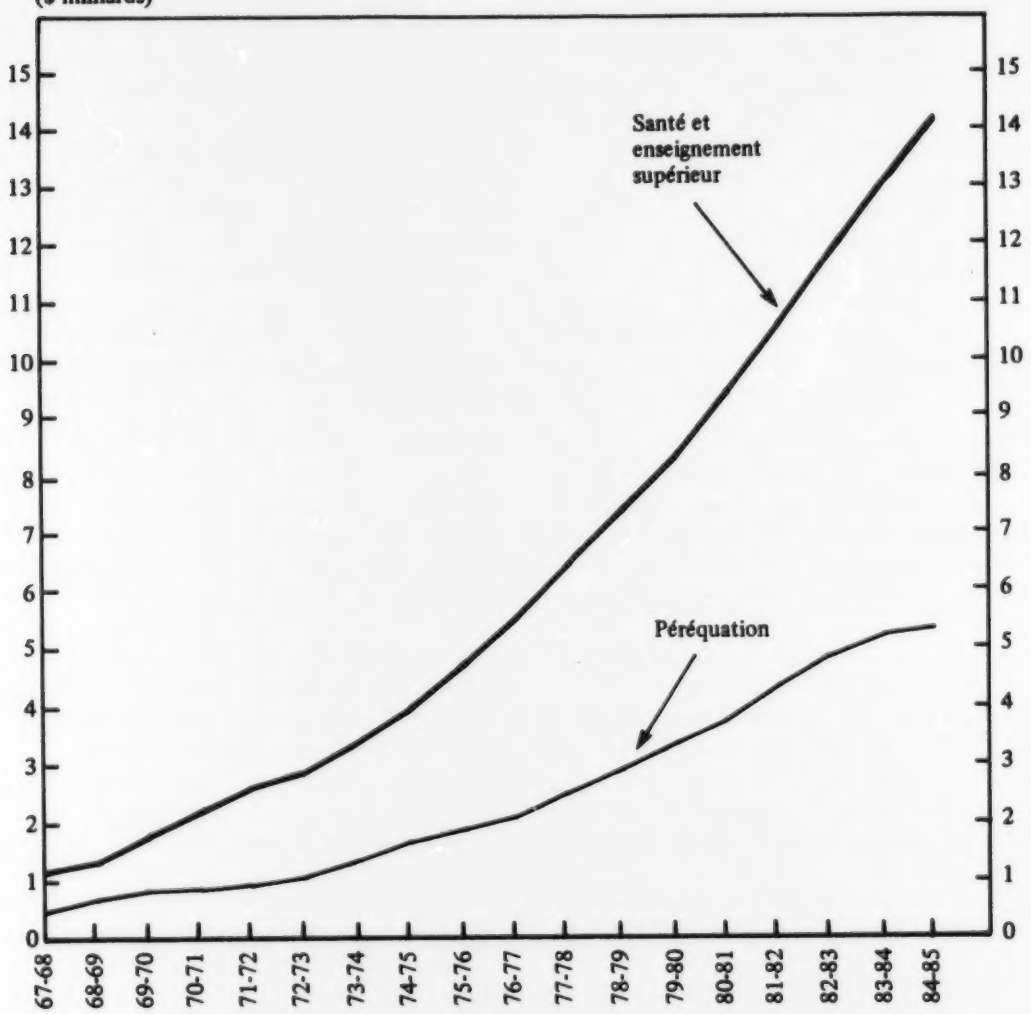
Les Canadiens ont le droit d'être fiers de l'ampleur de leur système de sécurité sociale. Les dépenses fédérales au titre du «filet de sécurité sociale» représenteront approximativement $40 milliards en 1984-85, soit plus de 40 pour cent des débours fédéraux. Les provinces offrent elles aussi toute une gamme de prestations sociales. Certaines, dont le régime des soins de santé et l'enseignement postsecondaire, sont en partie financées par des paiements de transferts fédéraux (graphique 16). Dans le cas de l'assistance et des services sociaux, les gouvernements fédéral et provinciaux partagent les frais dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

Un réexamen des programmes sociaux est de plus en plus considéré comme nécessaire pour veiller à ce que les politiques sociales de l'État soient adaptées aux besoins en évolution constante de la société canadienne.

Le gouvernement convient qu'un débat libre et ouvert est de mise et qu'il existe des possibilités considérables d'amélioration et de réaménagement des

Graphique 16
Croissance des transferts fédéraux aux provinces pour la santé, l'enseignement supérieur et la péréquation 1967-68 à 1984-85

($ milliards)



Note: Les transferts pour la santé et l'enseignement supérieur comprennent des versements en espèces et des transferts fiscaux.

Source: Ministère des Finances.

programmes sociaux sous le double thème du sens des responsabilités sociales et financières. *Le sens des responsabilités sociales* impose, dans toute la mesure du possible et davantage que ce n'est le cas aujourd'hui, de diriger des ressources limitées d'abord vers ceux qui en ont le plus besoin. *Les sens des responsabilités financières* porte à croire que la meilleure sécurité de revenu, c'est encore un emploi, et que les dépenses publiques doivent être affectées de manière à offrir des possibilités d'emplois immédiates et à favoriser une croissance soutenue du revenu.

Pour lancer ce processus de consultation, les sections qui suivent évoquent certains aspects de nos principaux programmes sociaux, soit les prestations aux personnes âgées, les prestations pour les enfants, l'assurance-chômage et le régime de l'habitation. Les dépenses consacrées aux prestations pour les enfants et pour les personnes âgées sont illustrées au graphique 17. Nous devons amorcer maintenant un débat qui fera ressortir les avantages et les inconvénients des diverses approches possibles. Cela contribuera à assurer au Canada un système de sécurité sociale qui demeurera l'un des plus complets et des plus équitables du monde, tout en étant aussi efficace et sélectif que possible en une période où le gouvernement doit tenir compte des lourdes contraintes financières.

Prestations pour les enfants

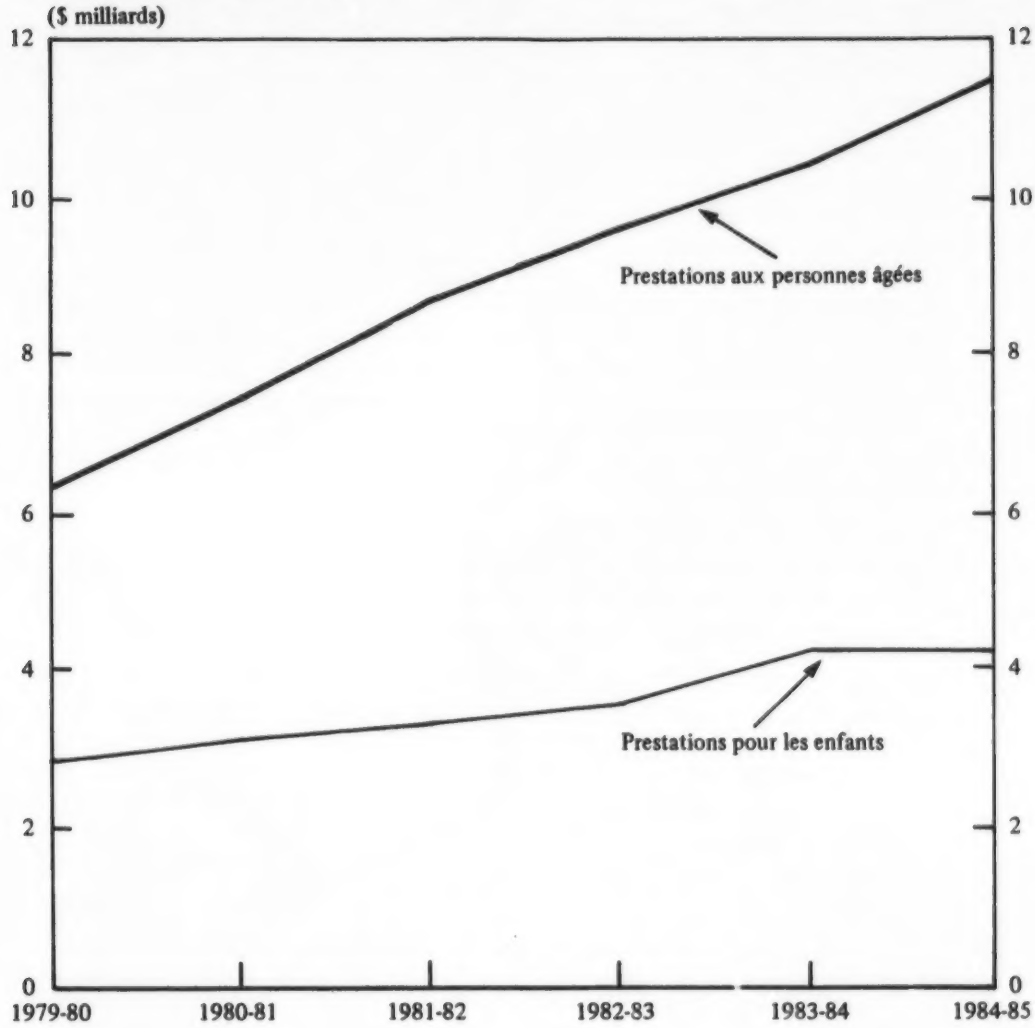
Le gouvernement vient directement en aide aux Canadiens qui ont de jeunes enfants et ce, de plusieurs façons. Les prestations pour les enfants comprennent les allocations familiales, l'exemption d'impôt au titre des enfants et le crédit d'impôt pour enfant. Elles coûteront au gouvernement fédéral $4.2 milliards en 1984-85.

Les *allocations familiales* sont un programme universel. Toutes les familles ayant des enfants de moins de 18 ans y ont droit. Des allocations sont versées chaque mois, à 3.5 millions de familles comptant 6.5 millions d'enfants, et ce, quel que soit le revenu familial. Les allocations s'élèvent actuellement à $29.95 par mois et par enfant et elles sont indexées annuellement sur le coût de la vie. Les allocations familiales reviendront à environ $2.4 milliards en 1984-85, dont quelque $450 millions seront récupérés par le gouvernement fédéral, ces allocations étant imposables.

L'*exemption au titre des enfants* permet au parent qui paie de l'impôt sur les allocations familiales de déduire de son revenu $710 par enfant avant de calculer l'impôt à payer pour l'année écoulée. Cette déduction est motivée par le fait que les familles ayant des enfants doivent jouir d'un régime fiscal différent de celui des familles qui se trouvent dans une situation identique mais n'ont pas d'enfants. Elle bénéficie aux contribuables proportionnellement à leur tranche de revenu imposable, de sorte que ce sont les familles à revenu élevé qui en profitent le plus. Cette déduction, qui est réclamée à l'égard de quelque six millions d'enfants, diminuera les recettes fiscales du gouvernement fédéral d'environ $800 millions en 1984-85.

Enfin le *crédit d'impôt remboursable pour enfant* est versé uniquement aux bénéficiaires des allocations familiales qui ont un revenu faible ou moyen. Le crédit maximal est actuellement de $343 par enfant; le crédit est indexé annuellement sur l'indice des prix à la consommation et est réduit de $5 pour chaque tranche de $100 de revenu familial au-delà de $26,330. Pour une famille

Graphique 17
Prestations fédérales nettes aux personnes âgées et pour les enfants par exercice



Prestations aux personnes âgées

Sécurité de la vieillesse; Supplément de revenu garanti; allocation au conjoint et manque à gagner dû à l'exemption en raison de l'âge et à la déduction pour revenu de pension.

Prestations pour les enfants

Allocations familiales (après impôt); crédit d'impôt pour enfants et manque à gagner dû à l'exemption au titre des enfants de moins de 18 ans. Le crédit relatif à l'année d'imposition 1978 est censé être versé en 1979-80, et ainsi de suite.

Les valeurs de 1984/85 sont des estimations.

Source: Ministère des Finances.

comptant deux enfants, cela représente des prestations de $686 en 1984, si le revenu familial net est inférieur à $26,330; le crédit baisse si le revenu se situe entre $26,330 et $40,050, et disparaît complètement si le revenu dépasse $40,050. Environ 2.4 millions de familles, soit neuf familles sur dix dont le revenu est inférieur à la moyenne, réclament ce crédit pour le compte d'environ cinq millions d'enfants. Cette mesure réduira les recettes fédérales d'environ $1.4 milliard en 1984-85.

Le régime de prestations pour les enfants a évolué en même temps que les besoins des familles canadiennes. Il a subi des changements fréquents avant 1974, mais ces modifications visaient davantage à rajuster le niveau des prestations qu'à modifier radicalement le fonctionnement des divers programmes. Depuis 1974, toutefois, le Régime de prestations pour enfants a été progressivement restructuré afin de devenir plus progressif, c'est-à-dire de venir davantage en aide aux familles à revenu moyen et faible.

Divers groupes ont formulé des propositions qui modifieraient encore davantage le régime. Ces propositions visent toute une réduction des avantages dans le cas des familles à revenu élevé. Elles sont dues en partie au fait que les familles à revenu moyen reçoivent des prestations plus élevées que les familles à faible revenu et que celles ayant un revenu élevé reçoivent une aide appréciable de l'État.

Le tableau 5 montre les variations des prestations en fonction du revenu et soulève plusieurs questions sur la structure des prestations fédérales au titre des enfants.

Tableau 5

Prestations annuelles nettes par enfant pour une famille à revenu unique ayant deux enfants et résidant en Ontario, selon divers niveaux de revenu en 1984

Programme	Moins de $10,000	$20,000	$30,000	$45,000	$80,000
		(dollars)			
Allocations familiales (après impôt)	359	256	235	197	175
Exemption pour enfant	0	203	246	320	363
Crédit d'impôt pour enfant	343	343	303	0	0
Prestations nettes totales	702	802	784	517	538

Est-il juste d'offrir des prestations supérieures à $500 par enfant aux familles dont le revenu dépasse $45,000 par an, étant donné les autres problèmes sociaux qui pressent, notamment la violence familiale et le sort de nombreux chefs de familles monoparentales?

Est-il juste que les familles dont le revenu annuel se situe entre $20,000 et $30,000 reçoivent des prestations plus importantes que les familles gagnant moins de $10,000?

L'exemption au titre des enfants doit-elle être conservée puisqu'elle n'aide aucunement les familles à faible revenu?

Devrait-on accorder le crédit d'impôt pour enfant à des familles dont le revenu annuel atteint $40,000? Certaines familles qui ont un revenu beaucoup plus élevé, en utilisant divers mécanisme pour réduire leur revenu imposable, devraient-elles avoir droit à un crédit d'impôt pour enfant?

La structure des prestations devrait-elle être conçue de manière que seules les familles qui en ont le plus besoin reçoivent une aide de l'État? Ou devrait-elle tenir compte du fait que les familles ayant des enfants supportent un fardeau plus lourd que les familles sans enfant?

Les options décrites ci-après illustrent les types de changements qui pourraient être apportés aux prestations actuelles.

Une première possibilité consiste à éliminer progressivement, sur plusieurs années, la déduction fiscale au titre des enfants. Cela rendrait le système plus progressif tout en maintenant les allocations familiales.

Certains ont proposé une réduction ou une élimination de l'indexation des allocations familiales.

Une autre solution consisterait à maintenir le caractère universel des allocations familiales, mais à réduire celles qui sont versées aux familles à revenu supérieur. Grâce à une réforme fiscale, les allocations familiales bénéficient déjà davantage aux familles à faible revenu parce qu'elles sont imposables. On pourrait cependant les assujettir à un taux d'imposition supérieur à la normale ou à un autre mécanisme de récupération fiscale de façon que presque toutes les prestations revenant aux familles à revenu supérieur soient assujetties à l'impôt.

Une troisième possibilité serait de réduire à la fois les allocations familiales et l'exemption au titre des enfants ainsi qu'à améliorer, en contrepartie, le crédit d'impôt pour enfant en faveur des familles à revenu faible ou moyen. Les prestations les plus élevées reviendraient aux familles à faible revenu et, au-delà d'un certain revenu, les prestations diminueraient en raison inverse du revenu. Il en résulterait une augmentation appréciable du crédit d'impôt pour enfant, de sorte que ce dernier devrait probablement être versé plus d'une fois par an.

Lorsqu'on étudiera ces possibilités, il faudrait accorder une attention particulière au compromis à atteindre entre une amélioration de l'équité, l'accroissement de la

complexité administrative du système et l'effet des changements sur la situation financière du gouvernement. Cependant, tout changement devrait avoir pour objectif bien clair de maintenir ou, si la chose est possible, d'améliorer le soutien fourni aux familles à faible revenu.

Prestations aux personnes âgées

Le gouvernement fédéral aide les Canadiens âgés à subvenir à leurs besoins grâce à un système complet de paiements de transfert. Ce dernier comprend des dépenses directes au titre de la sécurité de la vieillesse (SV) et du supplément de revenu garanti (SRG), ainsi que des dépenses fiscales au titre de l'exemption des personnes âgées et de la déduction pour revenu de pensions. Dans leur ensemble, ces paiements occasionneront des dépenses nettes de $11.8 milliards en 1984-85. Leur coût devrait s'accroître sensiblement au cours des prochaines années à cause du vieillissement rapide de la population.

Il est donc opportun de voir si ces paiements de transfert fédéraux devraient être maintenus sous leur forme actuelle ou remaniés afin d'améliorer l'équité, d'aider ceux et celles qui en ont le plus besoin et d'alléger le fardeau du gouvernement fédéral. Si des changements importants devaient être apportés, il faudrait prévoir un délai suffisant afin de permettre aux travailleurs actuels de pourvoir eux-mêmes à leurs besoins de retraite. Il faudra aussi un certain temps pour apporter les modifications voulues aux régimes publics et privés de pensions et aux dispositions fiscales correspondantes afin d'encourager les Canadiens à planifier leur retraite. En effet, une hausse de l'épargne personnelle de retraite diminuera le recours aux recettes de l'État pour financer les programmes d'aide aux personnes âgées, contribuant ainsi à atténuer le fardeau fiscal imposé aux particuliers et aux sociétés. Il doit être bien clair, cependant, que le gouvernement n'a aucunement l'intention de diminuer les prestations versées aux personnes à revenu faible ou moyen qui ont déjà pris leur retraite ou sont sur le point de la prendre. En fait, l'initiative annoncée dans l'Exposé économique à l'égard de l'allocation au conjoint témoigne de notre désir de *veiller à ce que tous les Canadiens âgés jouissent d'une meilleure sécurité financière.*

Le gouvernement compte collaborer activement avec les gouvernements provinciaux afin d'apporter les changements nécessaires aux régimes privés et publics de pensions. Il est aussi en train d'examiner les diverses propositions de changement des règles fiscales applicables aux REER et aux régimes de pensions d'employeurs. Des modifications qui répondraient aux buts des propositions initiales mais tiendraient compte de certaines des préoccupations exprimées lors des consultations, sont étudiées activement.

Les *prestations de sécurité de la vieillesse* (SV) sont versées à tous les Canadiens âgés qui satisfont à des conditions minimales de résidence et ce, quel que soit leur revenu. Les prestations maximales sont actuellement de $272 par mois et elles sont indexées trimestriellement. Plus de 2.5 millions de Canadiens âgés recevront en 1984-85 une somme totale de $8.3 milliards, dont environ $450 millions seront récupérés par le biais des impôts par le gouvernement fédéral. Avant 1973, la SV était financée par des prélèvements fiscaux spéciaux à usage réservé.

Le *supplément de revenu garanti* (SRG) assure un revenu minimum à 1.3 million de personnes âgées à revenu faible. En décembre 1984, les prestations maximales, qui sont indexées chaque trimestre, s'élèveront à $323 et $211 par mois pour les personnes âgées vivant seules et les pensionnés mariés, respectivement. Combinés, la SV et le SRG assurent aux pensionnés vivant seuls un revenu minimum de $7,140 par année – $3,264 au titre de la SV et $3,876 au titre du SRG. Cependant, les prestations de SRG sont diminuées de 50 cents par dollar de revenu autre que la SV. Le SRG coûte environ $3.3 milliards par an au gouvernement fédéral.

L'*exemption des personnes âgées et la déduction pour revenu de pensions* sont des dispositions fiscales offertes aux Canadiens en raison de leur âge ou parce qu'ils disposent d'un revenu de pension privé. Elles bénéficient à 1.5 et 1.0 million de Canadiens respectivement, et occasionnent au Trésor fédéral un manque à gagner de quelque $650 millions annuellement.

Le régime de prestations aux personnes âgées a été mis en place pendant une période couvrant plusieurs décennies; cependant, sa structure actuelle remonte au milieu des années 60, lorsque le SRG a été instauré. Au cours des dernières années, le programme a évolué de façon à s'assurer que les ressources nouvelles consacrées aux personnes âgées bénéficient à celles qui en ont le plus besoin. Par exemple, les trois majorations de prestations accordées aux personnes âgées depuis 1979, à part l'indexation normale, ont profité uniquement aux bénéficiaires du SRG.

La structure des prestations, telle qu'elle ressort du tableau 6, amène à se demander s'il est équitable de fournir une aide aux pensionnés à revenu élevé et si les prestations sont suffisantes pour les personnes à faible revenu. Ces questions ont incité certains à proposer de nouveaux changements. La plupart de ceux-ci comportent une réduction des prestations offertes aux pensionnés à revenu supérieur et accroissent des prestations versées aux pensionnés à faible revenu.

Par exemple, on pourrait réduire la SV offerte aux pensionnés à revenu élevé, en assujettissant les prestations à un taux d'imposition supérieur à la normale ou à un autre mécanisme de récupération fiscale.

Une autre possibilité consisterait à rendre le système plus progressif en éliminant graduellement, sur plusieurs années, les deux déductions fiscales.

Une autre solution consisterait à réduire ou à éliminer l'indexation de la SV, moyennant l'adoption de mesures compensatoires en faveur des pensionnés dans le besoin.

Lors de l'examen des changements possibles à apporter aux prestations versées aux personnes âgées, il faudra tenir soigneusement compte des répercussions administratives des diverses propositions et de leurs effets sur l'incitation à épargner en vue de la retraite.

Tableau 6

Régime de prestations aux personnes âgées: Prestations annuelles nettes versées à une personne vivant seule et à un couple marié résidant en Ontario, selon divers niveaux de revenu, en 1984

Revenu*	SV (après impôt)	SRG	Exemption Fiscale	Prestations Totales
		(dollars)		
I Personne seule				
0	3,219	3,419	0	6,638
4,000	2,809	1,525	410	4,744
8,000	2,361	0	925	3,286
15,000	2,272	0	1,022	3,294
30,000	2,009	0	1,308	3,317
50,000	1,767	0	1,569	3,336
II Couple marié				
0	6,438	5,004	0	11,442
6,000	5,712	2,165	726	8,603
12,000	4,834	0	1,657	6,491
25,000	4,342	0	2,100	6,442
40,000	3,746	0	2,699	6,445
50,000	3,721	0	2,725	6,446
70,000	3,396	0	3,048	6,444

*Compte non tenu de la SV et du SRG.

Assurance-chômage

L'assurance-chômage joue un rôle crucial en tant que système de sécurité sociale pour les travailleurs sans emploi et facteur de stabilisation économique. Ses principaux objectifs sont de protéger des travailleurs contre la cessation provisoire des gains salariaux à la suite de la perte d'un emploi et de faciliter la recherche d'un travail pour ajuster du mieux possible l'offre et la demande d'emploi. Le programme a été particulièrement efficace sur le plan de la protection du revenu au cours de la dernière récession, des prestations de $10.2 milliards dans l'ensemble ayant été versées à près de 3.5 millions de chômeurs en 1983 – soit plus du double du niveau enregistré trois ans auparavant.

Les dépenses occasionnées par ce programme resteront importantes tant que le taux de chômage demeura élevé. Elles devraient être de $11.2 milliards en 1984, dont $10.0 milliards seront versés directement aux chômeurs. Les employeurs et les employés acquitteront des primes d'assurance-chômage représentant $7.8 milliards au total, tandis que le gouvernement fédéral versera $2.9 milliards sur ses recettes générales pour financer les prestations complémentaires versées en fonction du taux régional de chômage ainsi que les prestations spéciales aux pêcheurs.

Un déficit de $500 millions au compte de l'assurance-chômage en 1984, qui sera comblé par un prêt du gouvernement fédéral, portera le déficit cumulatif du compte à $4.4 milliards, comme le montre le graphique 18. D'après les dispositions actuelles de financement, ce déficit, qui a été causé en grande partie par la récente récession, devra en fin de compte être supporté par le secteur privé. Cela a amené certains à demander une limitation des coûts du programme.

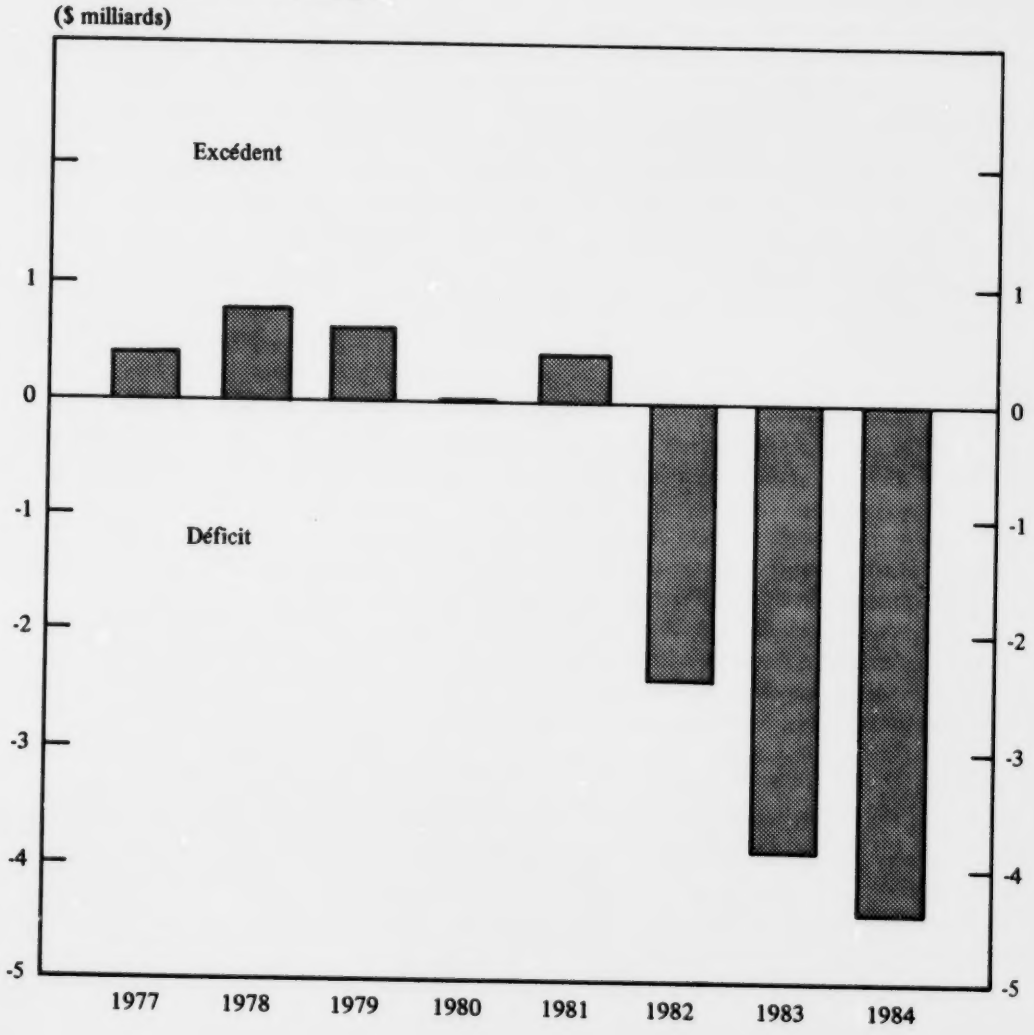
La grande majorité des Canadiens sans emploi veulent trouver du travail. Cependant, sous sa forme actuelle, le programme de l'assurance-chômage crée peut-être des obstacles à l'adaptation du marché du travail, de même qu'à la croissance économique et à l'investissement. Les études effectuées sur ce programme portent à croire que ce dernier décourage peut-être la recherche d'un emploi, et dans certains cas, incite les gens à travailler juste assez longtemps pour avoir droit aux prestations. Certains soutiennent également que le programme peut décourager la mobilité des travailleurs entre les régions et les secteurs industriels, et inciter les employeurs à recourir exagérément aux mises à pied pour s'adapter aux variations du niveau d'activité.

Pour donner suite à ces critiques, le gouvernement a annoncé un certain nombre de modifications administratives du programme. Au nombre de celles-ci figurent le traitement du revenu de pensions et des indemnités de départ comme un revenu aux fins de la définition des prestations d'assurance-chômage, et l'intensification des entrevues menées avec les requérants afin de déterminer leur disposition à travailler. Plusieurs autres options visant à améliorer les effets incitatifs du programme sur le marché du travail doivent également être envisagées.

Certaines options de limitation des coûts obligeraient à modifier la Loi sur l'assurance-chômage. Par exemple, la période d'inadmissibilité aux prestations, pour les personnes qui abandonnent volontairement leur emploi, devrait-elle être portée du maximum actuel de six semaines à 10, voire même 12 semaines? La période d'attente avant que les prestations commencent à être versées pourrait-elle être portée de deux semaines à trois peut-être? La durée minimale de travail ouvrant droit à l'assurance-chômage devrait-elle être augmentée? Le nombre de semaines d'emploi assurable requis pour chaque semaine de prestations réclamée devrait-il être augmenté?

D'autres propositions connexes ont également été avancées. Convient-il de modifier la formule qui détermine la hausse annuelle du maximum de la rémunération assurable? Le taux des prestations versées, qui est actuellement de 60 pour cent des rémunérations assurables, devrait-il être modifié? La durée

Graphique 18
Excédent ou déficit cumulatif en fin d'année
Compte d'assurance-chômage



Source: Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

actuelle des prestations, soit 50 semaines, peut-elle être raccourcie, pour tomber à 40 semaines par exemple, malgré la persistance d'un chômage élevé susceptible d'engendrer des pressions à la prolongation de cette période?

On pourrait aussi envisager des changements plus profonds du régime d'assurance-chômage. En ce qui concerne le financement, par exemple, devrait-on réexaminer la responsabilité des coûts de la création d'emplois et du travail partagé ainsi que des prestations de maternité? Les cotisations au régime devraient-elle être rattachées plus étroitement aux «risques» de chômage liés à certains secteurs industriels, compte tenu des mises à pied qu'ils ont effectuées dans le passé? Une autre réorientation importante consisterait peut-être à diviser le programme en deux volets qui auraient, dans un cas, des objectifs d'assurance et, dans l'autre, un but social et une fonction de redistribution.

Parallèlement, il faut reconnaître qu'il peut y avoir des demandes visant à modifier et, peut-être, à accroître le recours à l'assurance-chômage pour aider les travailleurs à s'adapter à l'évolution rapide de la situation sociale, économique et technologique. Devrait-on accorder plus d'importance aux objectifs d'adaptation du marché du travail en autorisant les prestataires de l'assurance-chômage à participer à des programmes de formation et de perfectionnement?

Le recours à l'assurance-chômage à des fins de création d'emplois devrait-il être intensifié et devrait-on utiliser ce programme pour favoriser le lancement d'entreprises? Devrait-on consacrer davantage de fonds d'assurance-chômage à des programmes tels les prestations de maternité pour faciliter une meilleure intégration de la vie familiale et professionnelle? Enfin, la proportion des prestations versées aux personnes à revenu relativement élevé est-elle trop forte?

Dans l'étude des options visant à remodeler le programme de l'assurance-chômage, il faut se rendre compte que ce dernier a évolué dans le temps afin de répondre à toute une gamme d'objectifs sociaux et économiques ainsi qu'à un but de redistribution. Ces objectifs étant parfois susceptibles d'entrer en conflit, il convient de réaliser un certain équilibre entre eux. Des consultations entre les pouvoirs publics, les employeurs et les travailleurs seront indispensables à l'obtention de cet équilibre.

Logement

Le gouvernement projette de consacrer près de $1.5 milliard au logement en 1985-86 par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). La plupart de ces dépenses bénéficient aux Canadiens qui ne peuvent avoir accès à un logement convenable (logement social) et servent également à régler les divers problèmes qui se présentent à l'occasion sur le marché de l'habitation (marché du logement).

Le gros des dépenses est consacré au *logement social*. Les principaux programmes sont les suivants: le logement à but non lucratif et coopératif; le logement des ruraux et des autochtones; le programme d'aide à la remise en état des résidences;

et le programme de logements publics. Pratiquement toutes les dépenses prévues pour 1985-86 sont destinées à ce secteur. De plus, près de 90 pour cent de ces dépenses ont un caractère non discrétionnaire dans la mesure où elles résultent d'engagements pris antérieurement. Ces engagements sont occasionnés par un stock de plus de 200,000 unités de logement public financées de concert avec les provinces, et par près de 179,000 unités de logement coopératif et sans but lucratif. Bien qu'il reste encore des problèmes de logement à résoudre, le manque de fonds discrétionnaires ne permet pas de disposer d'une grande marge de manœuvre.

La question qui se pose est de savoir s'il existe des moyens plus équitables et meilleurs de venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin. Certains ont proposé de modifier les programmes de logement coopératif et à but non lucratif pour qu'ils servent mieux les ménages à faible revenu. D'autres ont préconisé d'apporter à ces programmes des changements qui en réduiraient le coût, tout en continuant de soutenir le logement à but non lucratif. D'autres encore prônent une indemnité de logement, à titre de solution de rechange. Ce sont là des propositions importantes qui devront être étudiées avec les provinces et les autres groupes intéressés.

En ce qui concerne le *marché du logement*, aucune dépense importante n'est prévue. Il existe toutefois dans ce domaine deux programmes qui ne devraient pas occasionner de dépenses au Trésor public. Il s'agit du programme de protection des taux hypothécaires et du programme d'assurance hypothécaire. Le régime de protection des taux hypothécaires est offert aux propriétaires qui ne veulent pas être dans l'incertitude au moment de renouveler leur hypothèque, tandis que l'assurance hypothécaire a permis d'accroître l'accès à la propriété et de favoriser la construction privée de logements locatifs.

Il convient de revoir le rôle du gouvernement fédéral sur le marché de l'habitation. Le gouvernement doit-il continuer de participer à la construction de logements locatifs ou devrait-il laisser le marché fonctionner plus librement? Certaines associations nationales du secteur de l'habitation ont mis en cause la pratique antérieure, qui consistait à se servir de subventions à court terme pour stimuler la construction de logements en vue d'améliorer l'accès à la propriété, en faisant valoir que ces subventions perturbent l'industrie à long terme. Parallèlement, elles réclament une plus grande stabilité dans le secteur de l'habitation. Est-il possible d'accroître la stabilité sans qu'il en coûte quoi que ce soit au gouvernement?

Il reste bien du travail à faire avant de pouvoir établir la politique fédérale de l'habitation. Dans le domaine du logement social, les modifications du programme ou les solutions de rechange devraient s'assurer que les bénéficiaires d'une aide fédérale au logement ont vraiment besoin de ce soutien. Dans le domaine du marché du logement, on devrait envisager les moyens d'améliorer les conditions de fonctionnement du secteur privé. La formulation d'une politique fédérale efficace de l'habitation exigera non seulement un dialogue avec les provinces et les autres Canadiens intéressés, mais également la collaboration de toutes les parties concernées.

3. Transferts fédéraux-provinciaux

Les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sont un élément clé du système fédéral canadien. Ils sont formés par toute une gamme de liens financiers qui unissent les gouvernement fédéral et provinciaux. Par exemple, le gouvernement fédéral verse des paiements de péréquation aux provinces dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne; il finance en bloc la santé et l'enseignement supérieur; il partage avec les provinces le coût de programmes tel que le Régime d'assistance publique du Canada; il partage le produit de certains impôts fédéraux; il verse aux provinces des paiements en remplacement d'impôts et il leur achète des services particuliers comme des services de formation professionnelle.

Les paiements fédéraux aux provinces ont enregistré une croissance appréciable au fil des ans; une forte proportion des dépenses fédérales est maintenant consacrée au financement des transferts aux provinces, territoires et municipalités. En 1984-85, les transferts monétaires du gouvernement fédéral aux autres administrations dépasseront $18 milliards, soit près de 20 pour cent de l'ensemble des dépenses fédérales. De plus, le gouvernement fédéral a transféré à diverses occasions des impôts directs aux provinces en abaissant ses propres taux d'imposition, laissant ainsi aux provinces la possibilité de relever leurs propres taux sans alourdir le fardeau fiscal global des particuliers. Cela a permis aux provinces d'accroître sensiblement leurs recettes et leur capacité de financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire.

Le programme de péréquation fiscale apporte une aide essentielle aux provinces à revenu inférieur pour leur permettre, ainsi qu'à leurs administrations locales, d'assurer un niveau relativement comparable de services publics moyennant des taux d'imposition relativement comparables. Six provinces (Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec et le Manitoba) recevront au total quelque $5.5 milliards en 1984-85. La péréquation représente environ 25 pour cent de l'ensemble des recettes budgétaires des quatre provinces de l'Atlantique et constitue dans chaque cas leur principale source de recettes. En ce qui concerne le Manitoba et le Québec, ce programme représente environ 15 pour cent de leurs recettes budgétaires totales. Les paiements de péréquation ont enregistré une hausse rapide depuis leur établissement en 1957-58 et ont plus que triplé au cours des dix dernières années. Le programme de péréquation fiscale, qui doit expirer à la fin de mars 1987, sera réexaminé en consultation avec les provinces.

Le gouvernement fédéral contribue également dans une mesure appréciable aux dépenses provinciales de santé et d'enseignement postsecondaire. Cette contribution prend la forme d'un transfert égal par habitant à toutes les provinces. Ce transfert est ajusté de sorte qu'il s'accroît chaque année parallèlement à l'économie. Les paiements ainsi versés aux provinces tiennent compte de l'importance générale et permanente que ces domaines revêtent pour la nation.

Le total des sommes transférées aux provinces au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire dépasseront $14 milliards en 1984-85, dont $8

milliards en espèces. Ces paiements ont affiché une hausse régulière et rapide, ayant plus que doublé depuis 1977-78, lorsque les contributions ont pris leur forme actuelle.

Les avantages de la coopération entre les administrations publiques ne sont nulle part aussi évidents que dans cette tradition de partage des coûts des services publics essentiels. Parallèlement, si le gouvernement fédéral doit contenir l'ensemble de ses dépenses, il convient de se demander si les transferts aux provinces devraient échapper aux mesures de restriction. Dans l'affirmative, le fardeau des restrictions retomberait entièrement sur les secteurs de programme qui relèvent exclusivement de la compétence fédérale et les contraintes devraient être relativement plus strictes dans ces domaines. Toute décision dans ce dossier devra tenir compte de l'importance toute particulière que revêtent certains programmes fédéraux pour des régions données du pays.

Les contributions aux frais de santé et d'enseignement postsecondaire ont déjà fait l'objet de débats considérables entre les gouvernements. Certains changements ont été effectués et d'autres modifications sont demandées. Par exemple, certains ont prétendu que la santé et l'enseignement postsecondaire souffrent d'un financement insuffisant, tandis que les parties au débat cherchaient à savoir quel palier de gouvernement était responsable de cette situation. D'autres groupes ont fait valoir que les problèmes de financement pourraient être atténués si l'on retournait au système de partage des frais qui existait avant 1977 et dans le cadre duquel l'aide fédérale était liée à des secteurs de dépenses bien précis. D'autres encore, notamment les provinces, ont soutenu que le système actuel est bien meilleur et ils ont demandé qu'on réitère l'attachement au principe du financement global. Les partisans du régime actuel font valoir que ce dernier a apporté des avantages importants lorsqu'il a été instauré et qu'il offre de bonnes garanties pour l'avenir.

Les gouvernements devront se consulter, au cours des prochains mois, sur la nécessité ou l'opportunité de nouveaux changements. La prochaine réunion des ministres fédéral et provinciaux des finances sera l'occasion d'amorcer ce dialogue qui aboutira à la négociation des arrangements fiscaux de la période 1987-1992. La nécessité de limiter les coûts et de réduire le déficit est une préoccupation que partagent les divers gouvernements, tant fédéral que provinciaux. La santé et l'enseignement postsecondaire représentent sans aucun doute des domaines où les deux paliers de gouvernement peuvent définir des priorités et travailler plus efficacement à contenir les pressions qui s'exercent sur des ressources financières limitées.

Pour l'avenir, la solution ne consiste pas à rajouter simplement des fonds aux dépenses fédérales ou provinciales au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire. La solution ne consiste pas à dépenser plus. Nous devons étudier ensemble les moyens d'utiliser plus efficacement nos ressources existantes. Aucun des deux paliers de gouvernement n'a les moyens d'investir des fonds supplémentaires importants dans ces domaines. Il est donc temps que toutes les parties intéressées recherchent d'autres solutions dans le cadre des réalités budgétaires.

Il faudra instaurer un nouveau climat de communication. En collaborant plus efficacement, les gouvernement fédéral et provinciaux peuvent exercer une

influence appréciable sur la croissance économique du Canada au cours des prochaines années. Il existe un besoin généralisé de rétablir des rapports fructueux de coopération entre les gouvernements et les régions. Il faut absolument s'engager à reconstruire le fédéralisme coopératif si nous voulons résoudre les grandes questions telles que le recyclage des chômeurs, les nouveaux emplois pour les jeunes, la recherche et le développement, l'avenir des services de santé et d'enseignement postsecondaire et la réforme des pensions, entre autres choses.

4. Aide publique au développement

Depuis 1980, le Canada a pris l'engagement international de porter son aide publique au développement (APD) à 0.5 pour cent de son PNB d'ici le milieu de la décennie et à 0.7 pour cent du PNB d'ici 1990. L'objectif du milieu de la décennie est en voie d'être atteint. D'après les dernières estimations du PNB, l'APD atteindra 0.5 pour cent du produit national brut en 1985-86, ce qui représente environ $2.1 milliards. Elle devrait doubler en valeur absolue pour nous permettre d'atteindre l'objectif de 0.7 pour cent en 1990.

Après la diminution de l'APD du Canada vers la fin des années 1970, les ressources consacrées à l'aide ont progressé en termes réels. Depuis 1980, l'APD est fixée par le Canada de manière à correspondre à une certaine proportion du PNB. En 1983, le Canada avait porté son APD à 0.45 pour cent du PNB, soit nettement au-dessus de la moyenne de 0.36 pour cent obtenue par les pays membres du comité d'aide au développement de l'OCDE. Les résultats du Canada sur ce plan le plaçaient au dixième rang parmi les 17 membres, mais ils étaient nettement supérieurs à ceux des États-Unis, du Royaume-Uni, du Japon et de l'Italie.

Le programme actuel d'aide du Canada prend un certain nombre de formes faisant intervenir des agences bilatérales et multilatérales, des organismes d'aide alimentaire et des organisations non gouvernementales. L'accent est mis sur l'aide aux pays à faible revenu, en particulier les moins développés d'entre eux. Ce programme apporte des avantages économiques directs appréciables aux entreprises canadiennes, du fait que la plupart des ressources servent à acheter des biens et des services canadiens pour le compte des pays en voie de développement.

L'accroissement de l'APD restera une priorité pour le gouvernement du Canada. Cependant, la situation financière actuelle et la conjoncture économique intérieure ont obligé le gouvernement à revoir le programme actuel d'APD et à reconsidérer le rythme auquel il pourrait se diriger vers l'objectif de 0.7 pour cent du PNB. Un rythme plus lent permettrait au gouvernement de réaliser des économies importantes, tout en assurant une croissance réelle notable des paiements d'APD, assurant que le Canada continuera de consacrer une proportion croissante de son PNB au développement international, et que son effort à ce titre continuerait de soutenir très avantageusement la comparaison avec celui des autres grands pays donateurs.

5. Défense nationale

Les fonds consacrés à la défense à la fin des années 60 et au début de la décennie suivante n'étaient pas suffisants pour permettre des investissements appropriés, de sorte que la modernisation du matériel était presque inexistante. L'armée était sous-équipée et avait cruellement besoin de faire réparer son matériel. Cette situation ayant été reconnue, il a été décidé vers la fin des années 70, de prévoir pour les dépenses de défense une croissance réelle constante. Ainsi, le ministère de la Défense nationale a été en mesure de porter la proportion de ses dépenses en capital d'environ 8 pour cent au début des années 70 à près de 26 pour cent au milieu de la décennie 80. Cela lui a permis d'entreprendre de grands projets de rééquipement, tel que le programme de la frégate canadienne de patrouille et l'achat du nouveau Chasseur CF-18.

Le processus est en marche, mais il reste beaucoup à faire. On reconnaît généralement que les forces armées ne sont pas encore suffisamment bien équipées pour s'acquitter de leur mission actuelle. Le gouvernement précédent s'était engagé envers ces partenaires au sein de l'OTAN à accroître ses dépenses réelles de défense de 3 pour cent par an en termes réels (après correction par l'indice de déflation de la DNB) jusqu'en 1986-87. Notre gouvernement a déclaré qu'il se proposait d'accorder une importance encore plus grande à la défense nationale, malgré la situation économique extrêmement difficile dans laquelle nous nous trouvons. Cependant, les contraintes financières ne permettront pas de satisfaire tous les besoins. Il faudra établir des priorités au sein du programme de la défense de même qu'entre ce dernier et les autres programmes du gouvernement. Des choix difficiles devront être faits. Nous procéderons à de larges consultations sur ces questions.

Parallèlement, nous étudierons le plus efficacement notre mandat en matière de défense. Nous examinerons notre manière de procéder – la façon dont nous utilisons notre personnel, notre matériel, notre équipement et nos bases – afin de déterminer où il est possible d'apporter des améliorations ou dégager des ressources permettant d'améliorer la gestion des programmes.

C. Conclusions: Mise en œuvre de la stratégie

Le Canada a manifestement besoin d'un renouveau économique fondamental pour obtenir une croissance soutenue et des emplois productifs. Afin de jeter les solides fondations nécessaires à ce renouveau, les Canadiens et leurs gouvernements doivent entreprendre ensemble l'élaboration d'un plan d'action en vue d'éliminer les nombreux obstacles à la croissance économique. Ce plan d'action doit suivre avec énergie et détermination deux grands axes étroitement liés.

En premier lieu, il faut modifier les politiques et programmes fédéraux pour permettre au secteur privé de devenir le moteur du renouveau économique dans un marché international de plus en plus concurrentiel. Pour favoriser la croissance du

secteur privé, les Canadiens doivent s'orienter vers le changement et adopter progressivement un nouveau cadre d'orientation qui encourage l'esprit d'entreprise et facilite l'adaptation aux nouvelles réalités du marché. Dans certains cas, cela prendra la forme d'une réduction de la réglementation et des interventions publiques. Dans d'autres, cela consistera à réduire les subventions et les autres dépenses de l'État qui nuisent à l'allocation judicieuse de nos ressources limitées. Dans d'autres cas encore, il faudra réorienter ou renforcer les activités de l'État qui soutiennent la croissance et l'adaptation. Cela vaut tout particulièrement pour la R&D, les exportations et l'investissement, et notamment la petite et moyenne entreprise.

En second lieu, il faut réduire le déficit fédéral afin de limiter le gonflement constant de la dette fédérale et ses graves conséquences pour les taux d'intérêt, les investissements privés et la marge de manœuvre du gouvernement. Pour réduire le déficit, il faudra restreindre l'augmentation des dépenses fédérales. Une réduction de $10 à $15 milliards par rapport aux niveaux de dépenses prévus, échelonnée jusqu'à la fin de la décennie, constituerait un objectif prudent et réaliste. Un premier pas a été fait, avec les mesures annoncées dans l'Exposé économique. Pour atteindre cet objectif, il faudra procéder à un examen attentif des dépenses fédérales dans tous les secteurs – le développement économique et régional, les programmes sociaux, les transferts fédéraux-provinciaux, l'aide publique au développement et la défense – afin d'élaborer un plan ordonné de ralentissement des dépenses, tout en réaménageant la composition de ces dernières pour réduire au minimum les effets de leur compression sur l'économie.

Quel qu'il soit, le plan d'action devra être équitable. Certains des changements nécessaires à un redressement économique représentent un traitement de choc. La pilule risque d'être difficile à avaler dans certains cas, mais elle sera indigeste à moins que tous les groupes économiques et toutes les régions supportent leur juste part du fardeau. De plus, le rythme du changement constituera dans certains cas un facteur critique.

Le refus du changement n'est plus possible au Canada. Si les Canadiens reculent devant l'idée même du changement, par exemple devant l'arrêt d'un programme fédéral de dépenses qui touche un secteur, une région ou un groupe déterminé, il éloigneront le Canada de la voie à suivre dans la recherche de solutions de renouveau. Si nous voulons tous bénéficier des avantages du renouveau, nous devons tous participer à l'effort du renouveau.

Enfin, le processus d'élaboration des décisions doit être et sera ouvert. Il n'existe aucun programme secret de réduction des dépenses. Les domaines où il convient d'apporter des changements ont été exposés. Nous devons maintenant procéder à des consultations larges et complètes, en étant conscient que le gouvernement ne peut régler à lui seul ces problèmes. Il s'agit d'un défi et d'une occasion à saisir pour tous les Canadiens. Le dialogue national représentera un élément essentiel de notre recherche d'une progression équitable et mesurée vers le renouveau économique.

Bien des questions ont été soulevées dans ce chapitre. Celles-ci se situent dans leur ensemble au cœur de la politique publique canadienne. Nous avons souvent

proposé des moyens possibles d'améliorer la situation afin d'alimenter le débat public qui doit maintenant se dérouler. Le moment est maintenant venu de consulter les Canadiens sur les options. Une autre solution aurait consisté à agir unilatéralement, sans consultation, mais ce n'est pas la façon de procéder de notre gouvernement. Selon nous, ce serait perpétuer les attitudes qui ont tellement contribué au malaise national actuel. Le gouvernement apportera évidemment sa pleine contribution au débat national, mais nous nous sommes délibérément refusé à imposer nos solutions aux problèmes que les Canadiens doivent régler tous ensemble.

Tel que mentionné précédemment dans ce chapitre, le Vice-premier ministre dirige un Groupe de travail ministériel qui se livre à un réexamen fondamental des règlements et programmes fédéraux dans un but de regroupement, de simplification, d'élimination des doubles emplois et d'amélioration des services au public. Ce travail est un complément essentiel à la tâche exposée dans ce chapitre.

Notre prochaine étape consistera à publier des documents de travail sur les principaux domaines à étudier. Les ministres publieront ces documents au cours des prochains mois, en espérant qu'ils apporteront des renseignements utiles et contribueront à orienter le débat sur les questions importantes. Ces documents ainsi que la position du gouvernement fédéral dans les consultations qui suivront seront fondés sur notre conception des objectifs nécessaires de la politique publique en matière économique; ces objectifs peuvent se résumer comme suit:

- réduire la taille de l'État, tout en maintenant le système de sécurité sociale;
- réduire la réglementation économique et favoriser l'esprit d'entreprise;
- accroître la capacité de l'individu et de l'entreprise de s'adapter au changement;
- instaurer des politiques qui attirent les investissements et favorisent la croissance;
- commencer à bâtir un consensus national.

Ce chapitre a porté sur les quatres premiers objectifs; le chapitre qui suit traite de la façon de dégager un consensus entre les Canadiens sur les questions fondamentales.

V. Consultations

L'un des éléments de notre mandat de changement est la consultation. Les Canadiens veulent avoir la chance d'être entendus et de participer aux débats menant aux décisions qui les touchent. Il s'agit d'un principe fondamental car, même si le gouvernement tient à ce que les avantages du renouveau économique soient partagés entre tous les Canadiens, il faut aussi que le coût et le fardeau des changements particuliers soient partagés équitablement. De plus, le renouveau économique ne peut devenir une réalité à moins que chacun ne cherche à élaborer des solutions à partir de la même conception générale des problèmes.

Le gouvernement est résolu à procéder à des consultations d'où émergera une meilleure compréhension avec le secteur privé et les provinces. Il se propose de jeter les bases d'un dialogue permanent avec tous les intervenants économiques.

Sujets de consultation

Au cours des mois à venir, les consultations entre le gouvernement et le secteur privé porteront sur le programme de renouveau économique proposé dans ce document et dans l'Exposé économique.

Plus précisément, les consultations à venir porteront sur quatre grandes questions:

1. Le devoir du gouvernement fédéral de remettre de l'ordre dans ses finances. Le débat sera axé sur le problème de l'endettement croissant et les moyens de reprendre en main les dépenses publiques. Les secteurs de dépenses particuliers où des économies pourraient être réalisées tel qu'indiqué au chapitre IV, seront également étudiés;
2. L'élimination des principaux obstacles à la croissance. Le chapitre IV relève de nombreux domaines où, d'après le gouvernement, des mesures pourraient être prises en vue de promouvoir l'expansion du secteur privé. Les ministres seront à l'écoute du secteur privé dans leurs sphères de responsabilité particulière;
3. L'encouragement de l'esprit d'entreprise et de risque, notamment dans le secteur de la petite et moyenne entreprise; et,
4. Une meilleure orientation du soutien social en faveur de ceux qui en ont vraiment besoin.

Les consultations seront axées autour de trois grands thèmes: les problèmes et questions qui confrontent l'économie canadienne; les directions générales à prendre pour corriger la situation; les options qui s'offrent au gouvernement fédéral et au secteur privé.

Processus de consultation

Ce document fait l'objet d'une large diffusion et il sera discuté avec tous les Canadiens. De plus, une série de documents d'étude consacrés à des questions précises sera publiée dans les mois qui viennent. De sérieux efforts sont déployés pour veiller à ce que tous les domaines d'action future du gouvernement soient inclus dans le débat, même s'ils sont difficiles et désagréables. Ainsi, les groupes intéressés pourront se pencher sur toutes les propositions et il sera clair dès le départ qu'il n'existe aucun programme secret. Notre programme économique est public et ouvert à la discussion.

Le gouvernement veillera, dans un effort concerté, à consulter tous les groupes de la société canadienne sur toute la gamme de questions soulevées dans son programme de renouveau économique.

Le Premier ministre et d'autres membres du gouvernement se réuniront au cours de l'automne et de l'hiver avec leurs homologues provinciaux afin de se pencher sur les orientations décrites dans l'Exposé économique et dans ce document. Simultanément, un large processus de consultation sera entrepris par le ministre des Finances et d'autres ministres afin d'étudier des aspects précis du programme.

Ces consultations aboutiront à un Sommet économique national, tôt au début de l'an prochain, dans le cadre duquel des représentants du secteur privé se réuniront avec le gouvernement pour chercher à mieux s'entendre sur les défis et les possibilités auxquels nous sommes confrontés et sur la manière d'y faire face. Le gouvernement préparera ensuite un budget qui exposera les étapes suivantes du programme de renouveau économique.

Le budget ne signifiera pas la fin du processus de consultation. En général, les mesures importantes présentées pour la première fois dans le budget seront déposées sous forme d'ébauche avant d'être présentées à la Chambre des communes. Cela permettra au gouvernement de procéder à d'autres consultations sur ces questions précises et de solliciter l'avis de tous les Canadiens.

Le gouvernement entend également veiller à ce que le Parlement joue pleinement un rôle constructif dans le processus de consultation, par un recours accru aux comités et groupes de travail parlementaires.

En plus de participer aux travaux officiels du Parlement, tous les ministres mèneront en permanence des consultations actives dans leur domaine de responsabilité auprès de tous les groupes susceptibles d'être touchés par les mesures précises envisagées.

Le processus budgétaire et divers aspects du régime fiscal feront l'objet d'un document d'étude à paraître au cours des prochains mois. Les deux systèmes sont de plus en plus critiqués par les fiscalistes professionnels et le grand public, de sorte que le processus actuel d'élaboration, d'adoption et d'application de la législation de l'impôt sur le revenu est maintenant largement considéré comme inefficace et peu équitable.

L'usage implanté de longue date au Canada qui consiste à percevoir à titre provisoire les impôts avant que le Parlement n'ait adopté la législation applicable devrait être réexaminé. Il est temps d'améliorer le processus par lequel le Parlement traduit les propositions budgétaires en législation fiscale et de faire participer le public plus activement à l'élaboration des propositions budgétaires. La consultation ouvrira la voie à des améliorations importantes dans ces domaines vitaux.

Conclusion

Le processus de consultation sera souple mais approfondi. Il ne servira *pas* d'excuse pour remettre les décisions à plus tard. L'attachement du gouvernement à la consultation traduit la constatation que seules la coopération et la volonté de tous les Canadiens de travailler ensemble permettront de relever le défi du renouveau économique.

VI. Amélioration des performances économiques: le défi pour les Canadiens

Le Canada est riche de ressources. Nos citoyens sont instruits, motivés et travailleurs. Notre pays possède des ressources naturelles en abondance. Notre potentiel économique est en vérité énorme. Notre aptitude à utiliser ce potentiel au profit de tous les Canadiens a été amplement démontrée par le passé.

Néanmoins, la triste réalité des 10 dernières années est que le Canada n'a pas été à la hauteur de ses possibilités économiques. Cette incapacité de réaliser notre potentiel a déteint sur notre attitude face à l'avenir. La plupart des projections économiques pour la fin de la décennie indiquent des perspectives plutôt ternes pour le Canada. Les organismes de prévision sont relativement pessimistes au sujet des perspectives de croissance, de création d'emplois et de chômage, d'investissement, de productivité et d'inflation. Par rapport aux années 50 et 60, ces attentes économiques moins ambitieuses reflètent plusieurs facteurs: le caractère apparemment incurable du problème du déficit; un sentiment d'incertitude à propos des politiques publiques; une baisse apparente de l'esprit d'entreprise et de la confiance des consommateurs; enfin, des difficultés générales à se remettre des résultats économiques peu brillants des années 70 et du début de la décennie 80. La longue période de faible croissance, de chômage grandissant et d'inflation accélérée qui a marqué la décennie écoulée annonce-t-elle inévitablement l'avenir qui attend les Canadiens? Nous ne le croyons pas.

Quoique cette perspective ne soit pas assez satisfaisante, les Canadiens savent qu'ils peuvent faire mieux s'ils travaillent en collaboration. Les perspectives économiques peuvent être améliorées. Tel est le défi de ce gouvernement: éliminer les obstacles à la croissance de l'économie canadienne que des années d'intervention excessive de l'État sur le marché ont mis en place. Mais c'est aussi le défi qui se pose à chaque Canadien. Les prévisions funestes peuvent conduire à leur propre réalisation. Les échecs des politiques publiques peuvent servir de prétexte à l'absence de direction économique dans le secteur privé également.

Le gouvernement est confronté à des choix difficiles. Ce document a exposé ce que le gouvernement peut faire pour éliminer les obstacles à la croissance dans l'économie canadienne. De toute évidence, étant donné la situation économique et financière dont il a héritée, ce gouvernement doit faire beaucoup, et il le fera. Les déficits doivent être réduits. L'intervention de l'État sur le marché doit diminuer. L'investissement doit être encouragé. La confiance doit être rétablie.

Cependant, les choix difficiles et les décisions pénibles ne sont pas l'apanage du gouvernement. Le secteur privé doit lui-même se poser des questions sans complaisance: a-t-il fait de son mieux pour accroître les investissements en R&D; a-t-il modernisé son appareil de production et s'est-il tenu à la pointe du changement technologique; a-t-il fait preuve de dynamisme sur le marché mondial où nous devons être présents à titre de nation commerçante; a-t-il recherché l'accroissement de la productivité avec tout le dynamisme requis pour demeurer compétitif sur les marchés mondiaux?

Les meilleurs moyens de relever ces défis feront l'objet de consultations intensives avec toutes les composantes du secteur privé. Ces consultations devraient déboucher sur un plan d'action précis du gouvernement en vue de rétablir le sens des responsabilités financières, sa marge de manœuvre et sa crédibilité. Le gouvernement doit avoir et aura des objectifs clairs, et il sera jugé sur la manière dont il parviendra à les atteindre. Simultanément, les Canadiens doivent reconnaître que ce gouvernement promet une réduction, et non un accroissement, des interventions. C'est là une opportunité, mais aussi une responsabilité. Tous les grands intervenants dans l'économie – le gouvernement, les entreprises et les travailleurs – doivent passer à l'action et se fixer des objectifs nouveaux et ambitieux. Si nous nous en sortons mieux individuellement, il en ira de même à l'échelle collective. Et nous devons absolument améliorer nos résultats.

Voyons maintenant les avantages qu'obtiendrait notre économie si le secteur privé se fixait pour objectif d'accroître plus rapidement ses investissements, de développer les marchés extérieurs, d'améliorer la recherche et le développement, d'améliorer le perfectionnement des ressources humaines et de réaliser une saine croissance de la productivité.

Le défi de l'investissement

L'investissement joue un rôle clé dans l'avenir économique d'un pays. Il contribue directement à la croissance de la production réelle et de l'emploi. Chose plus importante encore, la capacité d'effectuer les investissements voulus au moment où ils sont nécessaires et de s'adapter rapidement à l'évolution de la technologie et des marchés mondiaux conditionne en grande partie la productivité et la compétitivité internationale futures d'un pays. Un accroissement des investissements productifs profiterait beaucoup à tous les secteurs de l'économie canadienne. À mesure que le gouvernement agira pour éliminer les obstacles à la hausse des investissements, les entreprises devront se demander comment elles pourront faire mieux et dans quelle mesure elles pourront améliorer la situation.

Le défi de la R&D

En 1983, les dépenses de R&D se sont élevées à $5.2 milliards au Canada soit 1.4 pour cent du PNB nominal. Dans la terminologie de l'OCDE, cela faisait de nous un «pays moyen» pour la R&D, loin derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. Est-ce le rang que devrait occuper un pays aussi

riche que le nôtre en capital humain, en compétences et en savoir-faire? Voulons-nous prendre le risque de prendre encore plus de retard sur ces grands pays commerçants, dans un monde caractérisé par une évolution technologique rapide? L'accroissement de la R&D et son application rapide et généralisée nécessiteront un engagement important de la part de tous les secteurs. L'effort sera coûteux. Cependant, dans notre intérêt bien compris, existe-t-il un seul secteur de notre économie qui puisse se permettre d'agir autrement, et pouvons-nous le faire comme nation? Des objectifs précis pour des industries particulières contribueraient-ils à mieux orienter nos efforts nationaux de R&D?

Le défi de la productivité

La croissance de la productivité a été de 2.5 pour cent en moyenne au Canada sur l'ensemble de la période 1966-1973. Sa progression moyenne a été nulle de 1974 à 1982. Cette piètre performance a eu des répercussions profondes sur l'économie canadienne: une croissance ralentie des revenus réels, une compétitivité en perte de vitesse, une rentabilité amoindrie et des déficits publics plus élevés. Dans un sens bien réel, l'accroissement de la productivité permet à tous les Canadiens de mieux vivre. Lorsque l'on arrive à produire plus de biens et de services en utilisant la même quantité de travail et de capital, le gâteau à partager est plus gros. L'investissement et la R&D apportent des gains de productivité, mais des progrès appréciables peuvent également être réalisés grâce à des systèmes de gestion et de production plus efficaces. L'amélioration de la productivité peut arriver à s'auto-alimenter grâce à l'accroissement de notre compétitivité, de nos exportations, de notre capacité de financer des investissements plus importants et davantage de dépenses de R&D. Cela veut dire plus d'emplois et une hausse du niveau de vie de tous les Canadiens et cela devrait mener à une amélioration de la qualité de vie au travail. Un défi important pour le secteur privé consiste à améliorer la croissance de l'activité.

Le défi du perfectionnement des ressources humaines

Le succès de toute économie repose, en fin de compte, sur les compétences, la motivation et les talents de sa population. Le Canada a longtemps été un chef de file parmi les pays industrialisés en raison des possibilités d'instruction qu'il offrait à tous les Canadiens. Les Canadiens doivent avoir les meilleures chances possibles de formation et de perfectionnement pour pouvoir s'adapter rapidement et efficacement à l'évolution des possibilités d'emploi. Les entreprises et les travailleurs doivent chercher de nouvelles façons de s'adapter sans retard et de manière positive à un contexte économique en évolution constante, dans un esprit qui reflète un engagement national partagé de performance économique améliorée.

Le défi de l'exportation

Le Canada a vu sa part du commerce international diminuer depuis l'après-guerre. Nous sommes passés de la quatrième à la huitième place parmi les principaux pays

commerçants du monde. Une croissance plus forte des exportations stimulerait l'expansion économique réelle au Canada. Elle se traduirait par de nombreux emplois nouveaux dans l'économie canadienne. Cependant, relever ce défi signifierait beaucoup plus encore. Notre confiance dans notre esprit d'entreprise et dans nos capacités de commercialisation serait renforcée si nous réussissions à concurrencer les meilleurs produits du monde. L'amélioration de nos résultats en matière d'investissement, de R&D, de productivité et de ressources humaines nous rendra plus concurrentiel à l'échelle mondiale. Cependant, nous devons aussi étudier les autres moyens qui permettraient au secteur privé de jouer un rôle plus dynamique sur les marchés internationaux et déterminer si l'établissement d'objectifs significatifs peut contribuer à améliorer les résultats commerciaux.

Tous ces défis doivent être relevés. Le gouvernement est prêt à examiner, en consultation avec les Canadiens, la question de savoir si l'établissement d'objectifs ambitieux, mais réalistes, dans ces domaines saurait nous aider à parvenir au renouveau économique que nous recherchons.

Lorsque les Canadiens ont voté massivement en faveur du changement, ils ont indiqué leur désir de se donner un gouvernement qui s'attaquerait aux causes, et non aux symptômes, de nos problèmes économiques. Ce gouvernement veut travailler en collaboration avec les Canadiens afin d'améliorer la situation économique actuelle et de constituer, pour pouvoir le léguer à nos enfants, un patrimoine économique à la mesure de nos richesses. Améliorer les performances économiques, tel est de toute évidence notre défi à tous. À mesure que nous relèverons ce défi, nous obtiendrons non seulement une économie plus vigoureuse, mais aussi une société plus forte et bien plus consciente de ce que nous pouvons réaliser lorsque nous travaillons ensemble.

ANNEXE

Perspectives financières de statu quo jusqu'en 1990-91 et comparaison avec le budget de février 1984

Introduction

Cette annexe a un double objet: premièrement, fournir plus de détails sur les perspectives financières à moyen terme du gouvernement fédéral et, deuxièmement, montrer comment ces perspectives ont évolué depuis le budget de février 1984.

Les projections reposent sur une série à jour d'hypothèses économiques et peuvent être considérées comme des prévisions de *statu quo*, c'est-à-dire sans changement de la politique publique. Elles reflètent l'état des comptes tels que le gouvernement les a trouvés et ne tiennent pas compte des changements de politique annoncés dans l'Exposé économique du 8 novembre. Elles incorporent cependant la majoration de 1 pour cent de la taxe de vente des fabricants qui est entrée en vigueur en octobre. Elles tiennent aussi compte d'un certain nombre de changements comptables recommandés par le Vérificateur général. À tous les autres égards, ces projections financières sont directement comparables à celles du budget de février.

A. Perspectives financières jusqu'en 1990-91

Aperçu général

Les projections financières sont fondées sur les perspectives économiques à moyen terme décrites au chapitre II. L'économie devrait progresser moins vite en 1985 qu'en 1984, mais enregistrer ensuite une croissance légèrement supérieure au potentiel jusqu'à la fin de la décennie. L'inflation devrait demeurer relativement stable et le taux de chômage, descendre d'un niveau moyen de 11.4 pour cent en 1984 à environ 7 pour cent d'ici 1990 comparativement. L'élévation du revenu des particuliers devrait être d'à peu près 7 pour cent en moyenne par an, grâce à la vigoureuse croissance projetée de l'emploi et à une légère amélioration des rémunérations. Les bénéfices des sociétés devraient augmenter de 25 pour cent environ en 1984, suite à un redressement consécutif à la récession de 1981-82, puis s'accroître d'à peu près 10 pour cent par an.

Étant donné ces perspectives économiques, les projections financières de *statu quo* résumées au tableau A.1 se traduisent par un déficit budgétaire de $34.5 milliards en 1984-85, ce chiffre devant passer à $37.1 milliards l'année suivante. Vers la fin de la période de projection, le déficit devrait encore dépasser les $37 milliards, bien qu'on projette une croissance des recettes budgétaires supérieure à celle des dépenses budgétaires. Les recettes budgétaires devraient progresser à un rythme annuel moyen de 8.4 pour cent entre 1984-85 et 1990-91 tandis que les dépenses budgétaires s'accroîtraient de 6.5 pour cent. Étant donné l'importance initiale des dépenses par rapport aux recettes, le déficit n'accuse pas de diminution appréciable jusqu'à la fin de la décennie bien que la progression des recettes soit supérieure d'environ 2 pour cent par an à celle des dépenses.

Tableau A.1

État sommaire des opérations, projections de statu quo de novembre 1984[1]
1983-84 à 1990-91 (exercices financiers)

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
				(en millions de dollars)				
Opérations budgétaires								
Recettes	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162	86,608	92,555	100,629
Dépenses	−88,915	−99,935	−106,642	−108,852	−115,262	−123,008	−130,255	−137,929
Déficit	−31,784	−34,500	−37,100	−34,300	−35,100	−36,400	−37,700	−37,300
Opérations non budgétaires								
Prêts, dotations en capital et avances	−673	−665	−1,058	−948	−838	−892	−945	−1,071
Comptes à fins déterminées	4,400	4,344	5,833	6,314	6,832	7,293	8,518	7,743
Autres opérations	2,975	1,021	325	1,034	1,406	499	2,327	828
Source nette de fonds	6,702	4,700	5,100	6,400	7,400	6,900	9,900	7,500
Besoins financiers (opérations de change exclues)	−25,082	−29,800	−32,000	−27,900	−27,700	−29,500	−27,800	−29,800
Total des dépenses	−89,588	−100,600	−107,700	−109,800	−116,100	−123,900	−131,200	−139,000
Variation en pourcentage	12.2	12.3	7.1	1.9	5.7	6.7	5.9	5.9
En proportion du PNB	−23.0	−23.9	−24.0	−22.7	−22.4	−22.1	−21.8	−21.5
Dépenses de programme	−71,442	−77,940	−82,155	−83,865	−89,310	−94,325	−99,375	−104,955
Variation en pourcentage	13.6	9.1	5.4	2.1	6.5	5.6	5.4	5.6
En proportion du PNB	−18.3	−18.5	−18.3	−17.4	−17.2	−16.8	−16.5	−16.2
Service de la dette publique	18,146	22,660	25,545	25,935	26,790	29,575	31,825	34,045
Variation en pourcentage	6.9	24.9	12.7	1.5	3.3	10.4	7.6	7.0
En proportion du PNB	4.6	5.4	5.7	5.4	5.2	5.3	5.3	5.3
Dépenses budgétaires								
Variation en pourcentage	11.1	12.4	6.7	2.1	5.9	6.7	5.9	5.9
En proportion du PNB	−22.8	−23.7	−23.7	−22.5	−22.2	−22.0	−21.7	−21.3
Recettes budgétaires								
Variation en pourcentage	3.6	14.5	6.3	7.2	7.5	8.0	6.9	8.7
En proportion du PNB	14.6	15.5	15.5	15.4	15.4	15.5	15.4	15.6
Déficit budgétaire								
En proportion du PNB	−8.1	−8.2	−8.3	−7.1	−6.8	−6.5	−6.3	−5.8
Besoins financiers (opérations de change exclues)								
En proportion du PNB	−6.4	−7.1	−7.1	−5.8	−5.3	−5.3	−4.6	−4.6
PNB (en milliards de dollars)	390.3	421.7	449.4	482.9	519.0	560.2	601.4	646.4

[1] Les chiffres de 1983-84 ont été établis sur la même base que les projections pour 1984-85 à 1990-91 et ils incluent le produit brut du Prélèvement spécial de canadianisation dans les recettes budgétaires. Les besoins financiers ne sont pas touchés par ce traitement des prêts, dotations en capital et avances, et les comptes à fins déterminées ont été rajustés en conséquence. Le traitement est différent de celui des comptes publics où les produits nets sont considérés comme une opération à fins déterminées.

Recettes budgétaires

Le régime fiscal est conçu de telle façon que les recettes budgétaires dépendent des perspectives économiques. La récession de 1981-82 a considérablement ralenti la croissance des assiettes fiscales, limitant ainsi la hausse des recettes budgétaires tant en 1982-83 qu'en 1983-84. En 1984-85, les recettes budgétaires devraient s'accroître de 14.5 pour cent (voir le tableau A.2), contre une hausse de 3.6 pour cent seulement en 1983-84. L'accélération attendue en 1984-85 résulte en majeure partie d'un redressement des impôts sur le revenu des particuliers et les bénéfices des sociétés, dont les assiettes fiscales se renforceront, et aussi d'une hausse des revenus de placements sous l'effet de l'évolution des taux d'intérêt. La croissance projetée des recettes budgétaires fléchira quelque peu en 1985-86, mais les recettes continueront de suivre la progression de l'activité économique jusqu'à la fin de la décennie. Les recettes budgétaires devraient passer à 15.5 pour cent du PNB en 1984-85 et se maintenir à peu près au même niveau par la suite.

Parmi les catégories de recettes budgétaires, l'impôt sur le revenu des particuliers devrait progresser à peu près au même rythme que l'économie. Sa hausse un peu plus rapide en 1985-86 reflète en partie l'incidence des diverses mesures fiscales annoncées lors des budgets précédents.

Le produit de l'impôt sur les bénéfices des sociétés devrait se renforcer notablement en 1984-85 grâce au redressement des bénéfices tant en 1983 qu'en 1984 par rapport à leurs niveaux pendant la récession. La hausse de ces recettes fiscales devrait ralentir quelque peu en 1985-86 et en 1986-87, en grande partie à cause du relâchement de l'activité économique en 1985. Le produit de cet impôt devrait ensuite s'accroître plus vite que le PNB, à mesure que l'économie se raffermira. L'augmentation du produit de la taxe de vente reflète le relèvement de 1 pour cent de la taxe sur les ventes des fabricants entré en vigueur le 1er octobre 1984.

Tableau A.2

Projection des recettes budgétaires de statu quo de novembre 1984[1] 1983-84 à 1990-91

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
				(en millions de dollars)				
Impôt sur le revenu des particuliers	26,967	29,190	32,495	35,670	39,270	42,860	46,500	50,695
Impôt sur le revenu des sociétés	7,286	10,506	11,005	11,182	12,234	13,148	14,734	16,667
Taxe de vente	6,660	7,710	8,309	8,823	9,565	10,234	9,917	10,650
Autres recettes fiscales et non fiscales	16,218	18,029	17,733	18,877	19,093	20,366	21,404	22,617
Total des recettes budgétaires	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162	86,608	92,555	100,629
				(variation en pourcentage)				
Impôt sur le revenu des particuliers	2.4	8.2	11.3	9.8	10.1	9.1	8.5	9.0
Impôt sur le revenu des sociétés	2.1	44.2	4.7	1.6	9.4	7.5	12.1	13.1
Taxe de vente	13.0	15.8	7.8	6.2	8.4	7.0	−3.1	7.4
Autres recettes fiscales et non fiscales	2.9	11.2	−1.6	6.5	1.1	6.7	5.1	5.7
Total des recettes budgétaires	3.6	14.5	6.3	7.2	7.5	8.0	6.9	8.7
				(en proportion du PNB)				
Impôt sur le revenu des particuliers	6.9	6.9	7.2	7.4	7.6	7.7	7.7	7.8
Impôt sur le revenu des sociétés	1.9	2.5	2.4	2.3	2.4	2.3	2.4	2.6
Taxe de vente	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.6	1.6
Autres recettes fiscales et non fiscales	4.2	4.3	3.9	3.9	3.7	3.6	3.6	3.5
Total des recettes budgétaires	14.6	15.5	15.5	15.4	15.4	15.5	15.4	15.6

Remarque: Les chiffres étant arrondis, la somme des éléments ne correspond pas nécessairement au total.

[1] Les chiffres de 1983-84 ont été établis sur la même base que les projections pour 1984-85 à 1990-91 et ils incluent le produit brut du Prélèvement spécial de canadianisation dans les recettes budgétaires. Le traitement est différent de celui des comptes publics où les produits nets sont considérés comme une opération à fins déterminées.

Dépenses budgétaires

L'évolution projetée des dépenses budgétaires est illustrée au tableau A.3. Ce dernier présente le total des dépenses budgétaires par grande catégorie, et notamment les dépenses occasionnées par le service de la dette publique et les grands programmes statutaires tels que les paiements de péréquation aux provinces, la cotisation de l'État à l'assurance-chômage et les paiements nets d'indemnisation pétrolière.

Les dépenses budgétaires devraient augmenter de 12.4 pour cent en 1984-85, avant de s'accroître moins vite que l'économie. Au cours des trois premières années de la projection, les taux d'augmentation sont fortement influencés par le service de la dette publique. Ce dernier devrait s'alourdir d'environ 25 pour cent en 1984-85, sous l'effet de taux d'intérêt élevés. La baisse projetée de ces derniers en 1986 réduit sensiblement la hausse du service de la dette publique en 1986-87 et 1987-88 malgré l'accroissement de celle-ci. Les dépenses budgétaires subissent également en 1986-87 l'influence des recettes nettes dégagées par le compte d'indemnisation pétrolière, puisque ce dernier est censé être équilibré d'ici la fin de 1986. La décélération des dépenses vers la fin de la période reflète l'amélioration projetée des perspectives économiques et de l'inflation.

Tableau A.3

Projection des dépenses budgétaires de statu quo de novembre 1984

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
				(en millions de dollars)				
Service de la dette publique	18,146	22,660	25,545	25,935	26,790	29,575	31,825	34,045
Grands programmes statutaires								
Compte d'indemnisation pétrolière	483	1,141	36	−1,177	0	0	0	0
Contribution à l'assurance-chômage	2,854	2,883	2,572	2,303	2,052	1,958	1,647	1,416
Allocations familiales	2,327	2,416	2,507	2,570	2,686	2,812	2,933	3,026
Financement des programmes établis	7,629	8,273	8,762	9,519	10,112	10,716	11,476	12,221
Régime d'assistance publique du Canada	3,288	3,643	3,875	4,063	4,250	4,410	4,570	4,725
Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et allocations au conjoint	10,406	11,555	12,731	13,326	14,154	14,879	15,669	16,499
Péréquation	5,357	5,437	5,207	5,647	6,233	6,777	7,388	8,032
Autres	4,180	4,975	5,206	5,402	5,534	6,259	6,469	6,696
Total des programmes statutaires	36,524	40,323	40,896	41,653	45,021	47,811	50,152	52,615
Dépenses non statutaires	34,245	36,952	40,201	41,264	43,451	45,622	48,278	51,269
Dépenses budgétaires	88,915	99,935	106,642	108,852	115,262	123,008	130,255	137,929

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
				(variation en pourcentage)				
Service de la dette publique	6.9	24.9	12.7	1.5	3.3	10.4	7.6	7.0
Grands programmes statutaires								
Compte d'indemnisation pétrolière	–	136.2	−96.8	−3369.4	−100.0	–	–	–
Contribution à l'assurance-chômage	32.9	1.0	−10.8	−10.5	−10.9	−4.6	−15.9	−14.0
Allocations familiales	4.3	3.8	3.8	2.5	4.5	4.7	4.3	3.2
Financement des programmes établis	36.4	8.4	5.9	8.6	6.2	6.0	7.1	6.5
Régimes d'assistance publique du Canada	16.1	10.8	6.4	4.9	4.6	3.8	3.6	3.4
Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et allocations au conjoint	7.9	11.0	10.2	4.7	6.2	5.1	5.3	5.3
Péréquation	6.3	1.5	−4.2	8.5	10.4	8.7	9.0	8.7
Autres	19.5	19.0	1.7	3.9	2.4	13.1	3.4	3.5
Total des programmes statutaires	17.6	10.4	1.4	1.9	8.1	6.2	4.9	4.9
Dépenses non statutaires	7.1	7.9	8.8	2.6	5.3	5.0	5.8	6.2
Dépenses budgétaires	11.1	12.4	6.7	2.1	5.9	6.7	5.9	5.9

Tableau A.3 (fin)

Projection des dépenses budgétaires de statu quo de novembre 1984

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(en proportion du PNB)							
Service de la dette publique	4.6	5.4	5.7	5.4	5.2	5.3	5.3	5.3
Grands programmes statutaires	0.1	0.3	0.0	−0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Compte d'indemnisation pétrolière	0.7	0.7	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2
Contribution à l'assurance-chômage	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Allocations familiales	2.0	2.0	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9
Financement des programmes établis	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7
Régime d'assistance publique du Canada	2.7	2.7	2.8	2.8	2.7	2.7	2.6	2.6
Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et allocations au conjoint	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Péréquation	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0
Autres	9.4	9.6	9.1	8.6	8.7	8.5	8.3	8.1
Total des programmes statutaires	8.8	8.8	8.9	8.5	8.4	8.1	8.0	7.9
Dépenses non statutaires	22.8	23.7	23.7	22.5	22.2	22.0	21.7	21.3
Dépenses budgétaires								

Remarque: Les chiffres étant arrondis, la somme des éléments ne correspond pas nécessairement au total.

Modifications comptables

Les projections de novembre 1984 tiennent compte d'un certain nombre de modifications comptables, qui répondent à certaines réserves exprimées par le passé par le Vérificateur général au sujet des conventions comptables du gouvernement.

Le Vérificateur général a formulé trois réserves principales à propos des états financiers du gouvernement. Ces réserves portent sur:

- la pratique consistant à établir des comptes non budgétaires à fins déterminées tels que le Compte de canadianisation, le Compte d'assurance-chômage et le Compte du Régime de pensions du Canada. D'après le Vérificateur général, cette pratique entraîne une définition trop étroite des opérations budgétaires;
- la pratique consistant à comptabiliser les souscriptions et les prêts d'aide au développement international à la valeur totale des sommes avancées. Le Vérificateur général préférerait que ces éléments d'actif soient comptabilisés à une valeur beaucoup plus faible qui tiendrait davantage compte de leur valeur économique réelle, étant donné qu'ils produisent un intérêt faible ou nul; et
- la pratique consistant à ne pas inscrire certains éléments de passif. Ces derniers comprennent les obligations financières relatives à certains articles à imputer aux autorisations statutaires, aux congés annuels acquis et non payés, et aux indemnités de départ des employés. Le Vérificateur général estime aussi qu'une provision d'évaluation devrait être constituée à l'égard des dettes garanties par le gouvernement.

La consolidation des comptes à fins déterminées exigerait la modification des lois en vertu desquelles ces comptes sont établis. Elle demande aussi, pour certain de ces comptes, des consultations auprès de tierces parties. Aussi, sauf pour le Compte de canadianisation, le gouvernement a-t-il décidé de ne pas procéder à ces changements pour le moment. Nous poursuivrons les consultations à ce sujet avec le Vérificateur général et les autres parties intéressées.

Le gouvernement a cependant décidé de donner suite aux recommandations du Vérificateur général concernant la comptabilisation des éléments de passif non inscrits jusqu'ici, à condition qu'on puisse le faire en conformité avec la législation existante. Les modifications comptables incorporées aux projections de *statu quo* sont présentées au tableau A.4, tout comme leur effet sur le déficit budgétaire et les besoins financiers.

Ces modifications comptables ont pour résultat global d'accroître le déficit de $300 millions en 1983-84. Elles ajoutent environ $500 millions au déficit projeté pour 1984-85 et leur effet passe à plus de $750 millions vers 1990-91. Il convient de noter que, à l'exception des intérêts supplémentaires résultant des dettes en cours de Canadair et de Havilland, l'augmentation du déficit déclaré qui résulte de ces modifications comptables se répercute sur les comptes internes du gouvernement, mais non sur les besoins financiers.

Tableau A.4

Projections de statu quo de novembre 1984 — Effets des modifications comptables

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
				(en millions de dollars)				
Effets sur les dépenses et le déficit budgétaires								
Subventions en vertu de la Loi sur les chemins de fer	– 50	0	0	0	0	0	0	0
Droits au titre du Programme d'encouragements pétroliers	– 50	0	0	0	0	0	0	0
Droits au titre du Programme de stabilisation fiscale	100	0	0	0	0	0	0	0
Droits en vertu de la Loi sur le transport du grain dans l'Ouest	150	0	0	0	0	0	0	0
Congés acquis et non payés	50	0	0	0	0	0	0	0
Indemnités de départ	100	100	100	100	100	100	100	100
Intérêt sur l'encours de la dette de Canadair et de Havilland	– 300	190	245	280	320	365	405	455
Réévaluation des souscriptions à des institutions financières internationales	300	200	200	200	200	200	200	200
Effet total sur les dépenses et le déficit budgétaires	300	490	545	580	620	665	705	755
Moins:								
Effet sur les opérations non budgétaires	300	300	300	300	300	300	300	300
Différence:								
Effet sur les besoins financiers (opérations de change exclues)	–	190	245	280	320	365	405	455

Note: Mis à part l'intérêt sur les dettes de Canadair et de Havilland, les autres modifications comptables n'influent pas sur les besoins financiers; elles se traduisent plutôt par l'établissement de dettes ou de provisions pour évaluation à même les actifs financiers existants. En 1983-84, les modifications comptables n'influent pas sur les besoins financiers.

Opérations non budgétaires

Les besoins financiers nets du gouvernement reflètent non seulement ses recettes et dépenses, mais aussi ses opérations non budgétaires. Ces dernières sont constituées par les prêts, dotations en capital et avances, par les comptes à fins déterminées et par les autres opérations. Le montant net des fonds dégagés par les opérations non budgétaires ou requis pour les financer accuse de fortes fluctuations d'une année à l'autre. Au cours de la période récente, ces opérations ont constitué une source nette de fonds pour le gouvernement, diminuant ainsi ses besoins d'emprunt sur les marchés financiers.

Comme le montre l'état sommaire des opérations (tableau A.1), les ressources totales dégagées par les opérations non budgétaires devraient se situer entre $4.7 milliards et $9.9 milliards. Leur variation au cours de la période de projection est attribuable surtout à l'évolution du compte d'assurance-chômage, qui devrait être équilibré d'ici la fin de 1989.

Plusieurs modifications comptables décrites précédemment ont été incluses dans les opérations budgétaires. Elles accroissent ces dernières de $300 millions tout au long de la période de projection.

Besoins financiers (opérations de change exclues)

Étant donné l'évolution projetée du déficit budgétaire ainsi que les ressources nettes que devraient dégager les opérations non budgétaires, les besoins financiers (opérations de change exclues) devraient passer de $29.8 milliards au cours du présent exercice à $32 milliards en 1985-86, puis demeurer supérieurs à $27 milliards jusqu'à la fin de la période de projection. Étant donné qu'ils montrent l'effet direct net des activités fédérales sur les marchés financiers, ils sont souvent considérés comme l'indicateur global le plus complet et le plus significatif de la situation financière du gouvernement fédéral.

B. Comparaison avec le budget de février 1984: 1983-84 à 1987-88

Aperçu général

Le tableau A.5 illustre les différences entre les projections financières actuelles et celles de février 1984. Les comptes publics de 1983-84 indiquent que les recettes budgétaires ont été inférieures d'environ $1.5 milliard au niveau projeté lors du budget de février. Cet écart a toutefois été compensé par des dépenses budgétaires moins élevées que prévu, de sorte que la hausse de $334 millions du déficit est presque entièrement due aux modifications comptables mentionnées précédemment. Les ressources nettes dégagées par les opérations non budgétaires sont plus importantes que prévu en février. Cette hausse est surtout le fait des «Autres opérations», grâce aux ressources nettes plus élevées qu'ont procuré les chèques

Tableau A.5

Différences entre les projections de statu quo de novembre 1984 et le budget de février 1984

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
			(en millions de dollars)		
Budget de février 1984					
Recettes					
en millions de dollars	58,626	67,326	74,125	80,687	88,077
en proportion du PNB	15.0	15.7	15.8	15.7	15.9
Dépenses					
en millions de dollars	90,076	96,926	102,075	107,787	114,277
en proportion de PNB	23.1	22.6	21.7	21.0	20.6
Déficit budgétaire					
en millions de dollars	31,450	29,600	27,950	27,100	26,150
en proportion du PNB	8.1	6.9	5.9	5.3	4.7
Opérations non budgétaires					
en millions de dollars	4,450	4,050	4,650	7,400	7,500
Besoins financiers (opérations de change exclues)					
en millions de dollars	27,000	25,550	23,300	19,700	18,650
en proportion du PNB	6.9	5.9	5.0	3.8	3.4
Variations					
Recettes:					
Variation totale des recettes budgétaires	−1,495	−1,891	−4,583	−6,135	−7,915
Dépenses:					
Dépenses de programme (modifications comptables exclues)	−1,477	209	877	−1,800	−1,675
Service de la dette publique	16	2,310	3,145	2,285	2,090
Modifications comptables	300	490	545	580	620
Augmentation totale du déficit	334	4,900	9,150	7,200	8,950
Opérations non budgétaires:					
Prêts, dotations en capital et avances (modifications comptables exclues)	−399	409	−83	−35	135
Comptes à fins déterminées	605	−16	−217	−1,591	−173
Autres opérations (modifications comptables exclues)	1,746	−43	450	326	−362
Modifications comptables	300	300	300	300	300

Tableau A.5 (fin)

Différences entre les projections de statu quo de novembre 1984 et le budget de février 1984

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
			(en millions de dollars)		
Variation totale des opérations non budgétaires	2,252	650	450	−1,000	−100
Variation totale des besoins financiers (opérations de change exclues)	−1,918	4,250	8,700	8,200	9,050
Projections de statu quo de novembre 1984					
Recettes					
en millions de dollars	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162
en proportion du PNB	14.6	15.5	15.5	15.4	15.4
Dépenses					
en millions de dollars	88,915	99,935	106,642	108,852	115,262
en proportion du PNB	22.8	23.7	23.7	22.5	22.2
Déficit budgétaire					
en millions de dollars	31,784	34,500	37,100	34,300	35,100
en proportion du PNB	8.1	8.2	8.3	7.1	6.8
Besoins financiers (opérations de change exclues)					
en millions de dollars	25,082	29,800	32,000	27,900	27,700
en proportion du PNB	6.4	7.1	7.1	5.8	5.3

émis en mars mais encaissés après la fin de l'exercice. Aussi les besoins financiers (opérations de change exclues) sont-ils inférieurs d'environ $2 milliards au niveau projeté en février.

Pour la période de projection, les hypothèses économiques actuelles se traduisent par une révision à la baisse de la croissance et de l'inflation prévue dans le budget de février. Étant donné les taux d'intérêt plus élevés qui sont maintenant escomptés pour 1985 et 1986 et l'expansion moins rapide pendant toute la période considérée, les projections révisées présentent des déficits et des besoins financiers sensiblement plus élevés que dans le budget de février. Le déficit de l'exercice 1984-85 devrait dépasser d'environ $5 milliards le niveau estimé en février. On projette maintenant que le déficit pourrait même dépasser de $9 milliards par année les prévisions antérieures jusqu'à la fin de la période de prévision. Ces hausses du déficit découlent principalement d'une croissance moins rapide des recettes et d'un alourdissement sensible du service de la dette publique.

Recettes budgétaires

La réduction des recettes budgétaires projetées que montre le tableau A.6 est due presque entièrement à l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette révision en baisse est pour la moitié environ attribuable à la modification des prévisions économiques, puisqu'une révision à la baisse de ces dernières réduit directement les assiettes fiscales et, donc, la croissance du produit de l'impôt personnel. Par rapport au budget de février, le produit national brut a subi une révision en baisse d'environ $44 milliards jusqu'en 1988 et, comme cette diminution touche principalement le revenu des particuliers, les recettes provenant de cette source ont fléchi. Un autre rajustement en baisse a été apporté à l'impôt sur le revenu des particuliers pour tenir compte des nouveaux chiffres d'impôts perçus devenus disponible après février. Les chiffres indiquent la possibilité d'un changement du rapport traditionnel entre le revenu des particuliers et les impôts qu'ils versent. Les raisons de ce changement ne sont pas encore bien claires. L'important est de savoir s'il représente une transformation permanente du rapport en question ou si, avec le temps, la relation observée antérieurement se rétablira. Il est particulièrement difficile de répondre à cette question à cause des importantes modifications qui ont touché le marché du travail et la composition du revenu des particuliers au cours des deux ou trois dernières années, et en raison des changements apportés au régime fiscal. Pour préparer ces perspectives de *statu quo*, nous avons présumé que le rapport traditionnel avait subi une transformation permanente. Il en résulte une diminution des recettes d'environ $2 milliards en 1987-1988 par rapport au budget de février. Cette hypothèse n'a donc pas modifié la principale constatation qui se dégage des perspectives de *statu quo*: on ne prévoit pas de diminution du déficit d'ici la fin de la décennie.

Tableau A.6

Comparaison des recettes budgétaires avec celles du budget de février 1984

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
			(en millions de dollars)		
Budget de février 1984	58,626	67,326	74,125	80,687	88,077
Changements depuis février 1984					
Impôt sur le revenu des particuliers	−1,288	−3,620	−4,455	−5,090	−5,935
Impôt sur le revenu des sociétés	−545	700	690	−240	−313
Taxe de vente	100	395	−471	−722	−800
Autres recettes fiscales et non fiscales	238	634	−347	−83	−867
Total des changements	−1,495	−1,891	−4,583	−6,135	−7,915
Projections de statu quo de novembre 1984	57,131	65,435	69,542	74,552	80,162

Dépenses budgétaires

Les principales modifications apportées aux dépenses budgétaires depuis le budget de février sont présentées au tableau A.7. Sur la période de projection, la plupart des variations des dépenses budgétaires sont imputables au service de la dette publique. La hausse de ce dernier en 1984-85 et 1985-86 résulte en grande partie du fait que les taux d'intérêt ont été plus élevés qu'on ne le prévoyait lors du budget de février. L'augmentation du déficit annuel contribue également à l'élévation du service de la dette publique pendant ces deux années de même que par la suite.

Les déficits plus élevés que prévu du compte d'indemnisation pétrolière contribuent aussi à gonfler les dépenses budgétaires en 1984-85. Ce compte dégage des ressources en 1986-87, puisque son déficit est censé être éliminé d'ici la fin de 1986. Les paiements de financement des programmes établis sont eux aussi plus élevés que prévu à cause de rajustements relatifs aux années antérieures. Un autre facteur d'augmentation des dépenses budgétaires par rapport aux projections de février est l'adoption de certaines modifications comptables décrites précédemment. Toutes ces hausses sont atténuées par une révision en baisse de l'inflation projetée, qui entraîne une réduction de plusieurs postes de dépenses et une hausse des annulations prévues.

Tableau A.7

Comparaison des dépenses budgétaires avec celles du budget de février 1984

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
			(en millions de dollars)		
Budget de février 1984	90,076	96,926	102,075	107,787	114,227
Changements depuis février 1984					
Service de la dette publique	16	2,310	3,145	2,285	2,090
Compte d'indemnisation pétrolière	222	850	279	−1,155	−16
Financement des programmes établis	−117	738	650	520	280
Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et allocations au conjoint	−36	−29	−17	−351	−466
Modifications comptables	300	490	545	580	620
Autres	−1,548	−1,350	−69	−814	−1,473
Total des changements	−1,161	3,009	4,567	1,065	1,035
Projections de statu quo de novembre 1984	88,915	99,935	106,642	108,852	115,262

Opérations non budgétaires

Le tableau A.8 présente les principales composantes du changement des opérations non budgétaires projetées par rapport au budget de février 1984. Les modifications comptables se traduisent par des ressources nettes supérieures de $300 millions par an. De 1985-86 à 1987-88, des besoins supplémentaires sont prévus au titre de l'assurance-chômage. L'aggravation du déficit de ce compte par rapport au budget de février reflète de manière générale l'évolution de la conjoncture économique ainsi que l'hypothèse voulant que le compte revienne à l'équilibre d'ici la fin de 1989 plutôt qu'en 1987. La révision de $1,746 millions apportée au titre des autres opérations en 1983-84 est due aux ressources plus élevées que produisent les chèques émis en mars, mais encaissés après la fin de l'exercice 1983-84.

Tableau A.8

Comparaison des opérations non budgétaires avec celles du budget de février 1984

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
			(en millions de dollars)		
Budget de février 1984	4,450	4,050	4,650	7,400	7,500
Changements (modifications comptables exclues) depuis février 1984					
Prêts, dotations en capital et avances	−399	409	−83	−35	135
Comptes à fins déterminées					
Compte de l'assurance-chômage	298	58	−210	−1,781	−522
Pensions	21	95	192	171	201
Stabilisation des grains dans l'Ouest	–	−186	−255	−47	76
Autres	286	17	56	66	72
Autres opérations non budgétaires	1,746	−43	450	326	−362
Modifications comptables	300	300	300	300	300
Total des changements	2,252	650	450	−1,000	−100
Projections de statu quo de novembre 1984	6,702	4,700	5,100	6,400	7,400